



BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR

JAARBOEK

# INTEGRITEIT 2015

Jitse Talsma | Edgar Karssing (red.)

CAOP



JAARBOEK  
**INTEGRITEIT**  
**2015**

Jitse Talsma | Edgar Karssing (red.)

# VOORWOORD

Integriteit van bestuur en bestuurders is een van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Integriteit is voor het overheidshandelen een kwaliteitseis bij uitstek. Waar de integriteit in het geding is, doet dat afbreuk aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Nederland heeft wat dat betreft een goede naam, maar dat is geen reden om tevreden achterover te leunen. Een integere, democratische rechtsstaat vereist voortdurende inspanning en kritische reflectie.

Er zijn de afgelopen jaren diverse geruchtmakende zaken geweest waarbij de integriteit van bestuurders in het geding was. Wanneer ze zich voordoen, krijgen zij veel aandacht in de media. Daardoor dreigen zij het beeld te bepalen. Dat is niet terecht. Honderd procent integriteit honderd procent van de tijd lijkt een mooi ideaal, maar is een utopie; we worden door mensen bestuurd, niet door engelen en dat heeft zijn beperkin-

gen. Er zullen helaas steeds misstanden blijven opduiken. Het is goed die aan de kaak te stellen, maar dat dient niet het beeld te scheppen dat bestuur en politiek over de hele linie niet deugen. Dat beeld kan al die vele ambtenaren, bestuurders en politici die zich dagelijks integer inzetten voor de publieke zaak slechts ontmoedigen. Uiteindelijk is dan iedereen slachtoffer; betrokken functionarissen omdat ze geen goed kunnen doen en burgers omdat ze een betrouwbaar bestuursapparaat niet vertrouwen.

Integriteit is niet alleen een zaak van regels, toezicht en handhaving, maar ook van karakter, inzet en vertrouwen. Integriteit behoeft voortdurende steun en bevestiging. Daarom is het goed dat er richtlijnen zijn, een cultuur van integriteit en een bureau dat met reflectie en impulsen de cultuur van integriteit kan bevorderen. Uiteindelijk is het echter een kwestie van de samenleving waarin

het bestuur functioneert. Een integer bestuur in een corrupte samenleving is niet duurzaam. Daarom is het een uiterst zorgelijke ontwikkeling dat het bestuur en burgemeesters steeds vaker worden bedreigd. Op den duur krijgt dan de onderwereld greep op het dagelijks bestuur. Dat gaat staan naar de omgeving waarin het functioneert: ‘wiens brood men eet, diens woord men spreekt’.

Gelukkig is er steeds meer aandacht voor integriteit en integriteitsbevordering, niet alleen in Nederland maar in alle landen van het Koninkrijk. Dat is een goede ontwikkeling. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is daarom nog lang niet klaar met zijn werk. Integriteit is iets dat voortdurend onderhoud nodig heeft, net als de democratische rechtsstaat.

*mr. J.P.H. Donner*  
*Vice-president van de Raad van State*

# INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	2
mr. J.P.H. Donner	
<b>Tijd voor kritische reflectie</b>	6
Jitse Talsma en Edgar Karssing	
<b>Integriteit anno 2015: pijnpunten op de agenda</b>	12
Leo Huberts	
<b>Van amoreel naar ethisch leiderschap</b>	22
Leonie Heres	
<b>Structuur versus cultuur</b>	30
Edgar Karssing en Marc de Droog	
<b>Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut</b>	40
Hans Wilmink en Thijs Jansen	
<b>'Integriteitsrisico's van decentralisaties onvoldoende op de kaart'</b>	50
<b>In gesprek met Arno Visser</b>	
Jitse Talsma	

<b>Klokkenluiders, nog steeds te kwetsbaar</b>	<b>54</b>
Fanny Tahalele	
<b>Integriteitsonderzoek: valkuilen en praktijkervaringen</b>	<b>64</b>
Hans Groot	
<b>Telkens weer afwegen. De integere journalist</b>	<b>74</b>
Huub Evers	
<b>Screening nog niet uit de kinderschoenen</b>	<b>84</b>
Marijn Zweegers	
<b>Een goede reputatie moet je verdienen</b>	<b>94</b>
Ron van der Jagt en Jasper de Boom	
<b>Over BIOS</b>	<b>105</b>
Colofon	

## HOOFDSTUK 1

# TIJD VOOR KRITISCHE REFLECTIE

Integriteitsmanagement bestaat nog niet zo lang, maar heeft nu toch een leeftijd waarbij je enige volwassenheid mag veronderstellen. In bijna vijftientig jaar heeft het zich ontwikkeld tot een breed vakgebied, puttend uit velerlei disciplines en met allerlei professionals die aan integriteit werken: van beleidsmedewerkers en vertrouwenspersonen tot trainers en feitenonderzoekers. Er is bovendien, in de woorden van minister Plasterk, 'een solide basis aan wet- en regelgeving'.<sup>[1]</sup> Integriteit krijgt volop aandacht. Maar toch.

Integriteitsmanagement is nog lang niet volwassen. Het is een praktijk die haar plaats aan het bevechten is in organisaties en daarbij nog nauwelijks van harte omarmd wordt. De beschikbare tijd, middelen, mensen en deskundigheid zijn beperkt. Integriteitsprofessionals voelen zich eenzame pioniers.<sup>[2]</sup> En de lacunes in wetenschappelijke en praktische kennis zijn merkbaar. Want hoe operationaliseren we integriteit? Wat zijn de meest effectieve manieren om

integriteit te bevorderen? Ondanks alle ervaring weten we nog heel veel *niet*.<sup>[3]</sup> Het blijft zoeken.

De tijd dringt echter voor integriteitsmanagement. Op dit moment trekt integriteit in vrijwel elke sector de aandacht. Het vertrouwen in de overheid en de politiek blijft afnemen en (vermeende) morele misers worden breed uitgemeten in de media. Vaak is die kritiek nog terecht ook, men had van individuen of instanties beter mogen verwachten. Een morele veroordeling is dan op zijn plaats: burgers hebben recht op een integere overheid, ambtenaren hebben recht op een integere werkomgeving.

## OVERVERHIT

Het is een wrange constatering, maar 'integriteit' veroorzaakt nu te veel schade. En dan bedoelen we de onbedoelde maar negatieve bijeffecten van de aandacht voor integriteit. Dat komt in de eerste plaats doordat het integriteitsdebat oververhit is geraakt. Op hoge toon eist men absolute integriteit, terwijl zo iets nooit een realistische verwachting kan zijn. Niet elk risico valt uit te sluiten, niet elke vergissing is een integriteitsschending. De nuance is vaak

[1] <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/16/aanbiedingsbrief-rapport-integriteit-ontwikkeling.html>

[2] A. Hoekstra en E. Karssing (2014), 'Het integriteitsnetwerk: een introductie op actoren en hun rollen' in: Karssing en Hoekstra, *Jaarboek Integriteit 2014*, Den Haag: BIOS.

[3] L. Huberts (2014), *The Integrity of Governance*, Houndmills: Palgrave Macmillan.



ver te zoeken – ook bij overheidsorganisaties zelf. Integriteitsmanagement zal een antwoord op deze oververhitting moeten bieden.

Ten tweede zien we dat bij de afhandeling van integriteitskwesties veel vervelende gevolgen te vermijden waren geweest. Overal gaat wel eens iets mis. Een organisatie moet zich pas zorgen gaan maken als er *niets* aan de hand is. Meldingen, onderzoekstrajecten en sancties zijn onvermijdelijk en een goede voorbereiding op zulke incidenten voorkomt dat ze onnodig escaleren. Dat kan, in onze ogen, nog stukken beter worden georganiseerd.

Ten derde ontbreekt het aan effectieve preventie. Bijna alle overheidsorganisaties hebben weliswaar integriteitsbeleid, maar de kwaliteit daarvan laat te wensen over.<sup>[4]</sup> Terwijl er meer dan voldoende mogelijkheden zijn om het beleid minstens op een basisniveau te krijgen.<sup>[5]</sup> Met name de evaluatie en actualisatie ontbreken nogal eens.<sup>[6]</sup> Zo bracht men eind 2014 nieuwe integriteitsrisico's voor de overheid in beeld.<sup>[7]</sup> Het antwoord op die nieuwe risico's blijft tot nog toe veelal uit.

## NIET ALLEEN NEGATIEF

Tot slot veroorzaakt 'integriteit' nu te veel schade doordat het vooral over schendingen, klokkenluiders en misstanden gaat. Over negatieve zaken. We vergeten te vaak de positieve invulling: ambtenaren en politici die zich gedragen volgens hoogstaande waarden en normen, ambtelijke en bestuurlijke organisaties waar het veilig, open en plezierig werken is. Integriteitsmanagement moet voorkomen dat het enkel wordt geassocieerd met regels en naleving, met angst voor sancties en reputatieschade. Bestuurders, politici, ambtenaren en burgers hebben recht op meer dan dat.

Net zoals geen enkele organisatie haar financiële of juridische ondersteuning meer kan wegdenken, zo zal ook integriteitsmanagement een normaal onderdeel van organisaties moeten worden. Dat kan niet zonder beslissers en bestuurders die hiervoor de wil tonen en de middelen vrijmaken. Het staat buiten kijf dat managers een grote impact hebben op integriteit in de organisatie. Desondanks lijkt er bij managers en beslissers weinig animo te zijn om aan integriteit te werken. De lastige gesprekken blijven uit, de investeringen blijven achter. Waarom dat is, zullen we moeten uitzoeken. Managers zullen over de brug moeten komen, met aandacht, tijd en geld.

Integriteitsprofessionals staan vervolgens voor de opdracht om waar voor dat geld te leveren. Niet alleen met goede bedoelingen, maar met beleid dat ontwikkeld, vastgelegd, geïmplementeerd én geactualiseerd wordt. Met maatregelen die effectief zijn. Het vakgebied verdient die professionalisering. Daar heeft de wetenschap overigens ook een belangrijke rol in. Wat werkt en wat werkt niet? Het is een vraag waar integriteitsonderzoekers samen met professionals in de praktijk mee aan de slag moeten.

[4] A. Hoekstra et. al. (2013), *Integriteit verankeren! Kwaliteit van integriteitsbeleid in de publieke sector*, Den Haag: BIOS.

[5] Zoals met de *Modelaanpak Basisnormen Integriteit* (2006) en diverse toolkits: zie <http://vng.nl/producten-diensten/databanken/toolkits-integriteit> (gemeenten) en <http://www.aenowaterschappen.nl/themas/integriteit/> (waterschappen).

[6] BIOS (2012), *Monitor Integriteitsbeleid*, Den Haag: BIOS.

[7] Andersson Elffers Felix (2014), *Integriteit in ontwikkeling*. <http://www.integriteitoverheid.nl/kennis/kenniscentrum-vervolg/entiteit/onderzoek/details/integriteit-trends-en-ontwikkelingen-in-het-openbaar-bestuur.html>

## STAP VOORUIT

We willen een bijdrage leveren aan de volwassenwording van integriteitsmanagement. Daarom staat het Jaarboek Integriteit 2015 in het teken van reflectie. Wat gaat er nog mis en wat kan beter? Wat moeten we leren en organiseren? De verschillende auteurs namen de uitnodiging aan om vanuit hun eigen expertise die vragen op een kritische manier te stellen en beantwoorden. Het resultaat? Nieuwe inzichten, nieuwe vragen. Een stap vooruit!

## OPBOUW VAN HET JAARBOEK

In *hoofdstuk 2* stelt **Leo Huberts** de vraag naar de stand van zaken in integriteitsland. Waar staan we nu, in ons denken en doen? Hij constateert dat het glas zowel half vol als half leeg is. Er is volop aandacht voor het thema, in de media, in de beleidspraktijk en in wetenschap en onderzoek, maar er gaat ook nogal wat mis. Wat zijn de pijnpunten? Hij bespreekt onder andere het toenemende integritisme, het gebrek aan moresprudentie en de verwarring in organisatie en beleid. Zijn centrale boodschap is dat integriteit alom meer aandacht verdient. Maar doordat er sprake is van veel verwarring en verwatering (integritisme), moeten we eerst terug naar de kern. *Back to basics*. Dat geldt voor integriteit in het beleid, in de organisatie en bij onderzoek.

**Leonie Heres** begint in *hoofdstuk 3* met de constatering dat er aanhoudende signalen zijn van tekortschietend ethisch leiderschap in (semi-) publieke organisatie, althans in de ogen van medewerkers. Terwijl uit tal van onderzoeken blijkt dat de rol van managers cruciaal is voor het bewaken en bevorderen van integriteit in organisaties. Expliciet ethisch leiderschap lijkt zelfs een sterkere invloed te hebben op het morele bewustzijn en handelen van medewerkers dan het formele integriteitsbeleid en is daarmee een effectief middel om integriteitsschendingen tegen te

gaan. Heres bespreekt daarom een aantal prangende vragen: Waarom ontbreekt het bij zoveel publieke managers nog aan overtuigend ethisch leiderschap? Wat weerhoudt hen ervan om hun integriteitsrol goed op te pakken? En wat hebben ze nodig om onder medewerkers een sterke reputatie voor ethisch leiderschap op te bouwen?

Bij de vormgeving van integriteitsbeleid ligt de nadruk van oudsher op regels, procedures en systemen. Op de organisatiestructuur. De aandacht voor organisatiecultuur is de afgelopen jaren toegenomen. Cultuur wordt gemakkelijk gebruikt om aan te geven wat je niet wilt: regels, procedures en systemen. Maar is dat wel terecht? Staat cultuur wel tegenover dergelijke 'harde' beleidsmaatregelen, tegenover de structuur van de organisatie? Kan cultuur een alternatief zijn voor regels, procedures en systemen? **Edgar Karssing** en **Marc de Droog** laten in *hoofdstuk 4* zien dat we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid vinden in de wisselwerking tussen structuur en cultuur. De cultuur heeft een modererende invloed op de effectiviteit van beleidsinstrumentarium bij het direct aanspreken van medewerkers. Omgekeerd hebben regels, procedures en systemen een structurende werking op cultuur.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd dat hij een aantal belangrijke kernwaarden zal opnemen in een ambtenarenstatuut. Dit statuut is nu in voorbereiding. **Hans Wilmink** en **Thijs Jansen** dragen in *hoofdstuk 5* bouwstenen aan voor een krachtig ambtenarenstatuut. Wat is het belang om tot zo'n waardenbenadering van het ambtenaarschap te komen? En wat kan een statuut daarvoor betekenen? Ze geven aan dat het ambtenarenstatuut een stevige inhoud zou moeten krijgen die zowel een publieke als een professionele missie uitdraagt. Om goed ambtenaarschap te helpen bevorderen, moet zo'n statuut onderdeel worden van een bredere aanpak, een programma. Op die manier kan de morele dimensie van het ambtelijk vakmanschap

versterkte aandacht krijgen. De auteurs benadrukken dat dit geen zaak van de overheidswerkgever alleen is, maar ook van de ambtenaar zelf.

In *hoofdstuk 6* gaat **Jitse Talsma** in gesprek met **Arno Visser**, sinds dit jaar president van de Algemene Rekenkamer, een bekende 'critical friend' van de overheid, ook op het gebied van integriteit. Deze instantie rekt het tot haar missie om het integer functioneren van de overheid te toetsen en verbeteren. Visser geeft aan wat de toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer is: 'Wij kunnen achter gordijnen kijken die voor andere partijen gesloten blijven. De boeken, de organisatie, de medewerkers zelf. Zulke informatiebronnen kunnen wij aanboren. Dat kost tijd, omdat je wilt voorkomen dat je te gemakkelijk en te snel oordeelt. Maar zo kun je wel uitvogelen wat er achter die gordijnen gebeurt.' De inzet is daarbij niet om organisaties af te straffen: 'We doen zulk onderzoek zodat organisaties zichzelf kunnen verbeteren, maar ook om te laten zien dat overheden soms erg kwetsbaar worden door de omgeving waarin ze moeten werken.'

**Fanny Tahalele** stelt in *hoofdstuk 7* de vraag hoe het gesteld is met de interne en externe procedures voor het melden van misstanden. Ze ziet dat het vertrouwen van melders in de meldprocedures niet groot is. Daarentegen is de prijs die zij betalen wanneer zij een melding doen hoog. Aan de hand van onderzoeken op het gebied van meldsystemen en de ervaringen van het Adviespunt Klokkenuiders laat Tahalele zien waar klokkenuiders tegenaan lopen wanneer zij een melding doen, wat we daarvan kunnen leren en hoe we de situatie voor klokkenuiders voor de toekomst kunnen verbeteren. Ze concludeert dat organisaties die hun klokkenuiders serieus nemen en aantonen dat zij misstanden oppakken, niet alleen de eigen, interne integriteit verhogen, maar daarmee ook bijdragen aan een integere maatschappij.

**Hans Groot** bespreekt in *hoofdstuk 8* valkuilen en praktijkervaringen van integriteitsonderzoek. Hij begint met het belang van goed onderzoek dat recht doet aan alle betrokkenen en elke kritische toets kan doorstaan. Van een rechter, die overtuigd moet raken van de juistheid van de gepresenteerde feiten, maar ook van het publiek. Dat heeft recht op goed integriteitsonderzoek in het openbaar bestuur. Bovenal geldt dat natuurlijk voor de direct betrokkenen: melders, getuigen, mogelijke daders en de verantwoordelijken voor integriteitsonderzoek. De praktijk is echter weerbarstig. Soms worden er echte fouten gemaakt, in andere gevallen getuigt een onderzoek van onvoldoende expertise of professionaliteit. Groot benoemt een aantal flinke valkuilen en eindigt met de oproep tot een vredesberaad, om procedures en afspraken te maken als er nog niets aan de hand is of als de rust is weergekeerd.

Journalisten zijn de ogen en oren van de burgers. Zij informeren hun publiek over wat er in de kleine en grote samenleving aan de hand is, ze onthullen misstanden en stellen wanpraktijken aan de kaak. Dat maakt de journalistiek tot een belangrijke waakhond van de integriteit in het openbaar bestuur. **Huib Evers** laat in *hoofdstuk 9* zien dat journalisten een eigen morele verantwoordelijkheid hebben. Die houdt in dat ze integer, betrouwbaar en zorgvuldig moeten handelen. Aan de hand van een groot aantal voorbeelden en dilemma's schetst hij wat integer handelen in de journalistiek concreet inhoudt, welke morele regels er zijn en hoe redacties en de beroepsgroep als geheel toezien op naleving van die regels. Hierbij gaat hij met name in op berichtgeving over de integriteit van de overheid.

De minister en commissarissen van de Koning deden in 2014 en 2015, in het kader van lokale verkiezingen, de aanbeveling voor een specifieke maatregel: de pre-employment screening (PES) van aankomende

bestuurders. Wat moeten we daar van vinden? In *hoofdstuk 10* maakt **Marijn Zweegers** zich zorgen: screening staat nog in de kinderschoenen. Allereerst: er worden verschillende vormen van screening ingezet en het is niet duidelijk welke vorm of combinatie van vormen het beste werkt. Bovendien is het de vraag wat een PES oplevert. Kunnen bestuursorganen hiermee de zo gewenste integriteit bewerkstelligen of zelfs garanderen? Ook de rechten en plichten van zowel screener als gescreende zijn nog onduidelijk. Kunnen bestuurders tot screening worden gedwongen? Kan een aankomend bestuurder zich verweren tegen conclusies uit een screening? Wat zijn de juridische bevoegdheden van bestuursorganen en wat is eigenlijk de positie van de bureaus die het screeningsonderzoek uitvoeren? Zweegers concludeert dat een goede screening veel kan bijdragen aan de integriteit van het openbaar bestuur, maar dat het middel nog voor verbetering vatbaar is.

Elke affaire bij een individuele organisatie zorgt ervoor dat de reputatie van de gehele sector een tik krijgt. Dit principe geldt ook voor de overheid. Burgers zien de overheid als een systeem en binnen dat systeem maken ze nauwelijks onderscheid. Als overheidsorganisatie ben je de soort waartoe je behoort. In *hoofdstuk 11* bestuderen **Ron van der Jagt** en **Jasper de Boom** de relatie tussen integriteit en reputatie en laten ze zien dat deze twee aspecten onlosmakelijk en wederkerig met elkaar verbonden zijn. Hun belangrijkste conclusie: reputatiemanagement is geen cosmetische operatie en integriteit is daarvoor een cruciale randvoorwaarde. Een goede reputatie moet je namelijk vooral verdienen, met het juiste gedrag en met excellente prestaties. Verder kraken ze kritische noten over de respons van de overheid op integriteitsincidenten. Ze benoemen de rol van leiderschap en de wijze waarop integriteitsmanagement in hun ogen op de beste manier in organisaties kan landen.

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Contact: [j.talsma@integriteitoverheid.nl](mailto:j.talsma@integriteitoverheid.nl)*

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

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



# INTEGRITEIT ANNO 2015: PIJNPUNTEN OP DE AGENDA

## 1. INLEIDING

Wat is de stand van zaken op het gebied van integriteit in ons openbaar bestuur? Waar staan we nu, in ons denken en doen? Het glas blijft zowel half vol als half leeg.<sup>[1]</sup> Er is volop aandacht voor het thema, in de media, in de beleidspraktijk en in wetenschap en onderzoek, maar er gaat ook nogal wat mis. Deze bijdrage richt zich op die pijnpunten. Daarbij bouw ik logischerwijs voort op eerdere analyses van (onder meer) mijn hand.<sup>[2]</sup> Waartoe leidt dat wanneer ik tracht de huidige stand van zaken te typeren? Hieronder concentreer ik me op een aantal 'pijnpunten' en zorgen, toegespitst op ons denken en het integriteitssysteem anno 2015.

Na een kort overzicht van de ontwikkeling van integriteitsbeleid komt een aantal pijnpunten uitgebreider aan de orde. Ten eerste, de betekenis van integriteit en het toenemende integritisme. Ten tweede, de grote onduidelijkheid en verscheidenheid in de vertaling van morele waarden en normen naar concrete situaties (het gebrek aan 'moresprudentie'). Ten derde een aantal opmerkingen over de manier waarop we integriteit hebben georganiseerd. En tot slot een kritische blik op de wetenschappelijke vorderingen. Wat moeten wij zelf op de agenda zetten?

De centrale boodschap waartoe dat alles leidt is dat integriteit alom meer aandacht verdient. Maar doordat er sprake is van veel verwarring en verwatering (integritisme), moeten we terug naar de kern. *Back to basics*. Dat geldt voor integriteit in het beleid, in de organisatie en in onderzoek.

[1] M. Bovens (2006), 'Het ongelijk van Dales', *Bestuurskunde* 15 (1), 64-74; L. Huberts, G. de Graaf en H. Nelen (2006), 'Is het glas half vol of half leeg? Onderzoek naar corruptie in Nederland', *Bestuurskunde* 15 (1), 53-63.

[2] In deze bijdrage maak ik gebruik van, en bouw ik voort op, onderdelen van diverse eerdere (opinie)bijdragen, waaronder met name de evaluatie van ons nationale integriteitssysteem in 2001, de reflectie op integriteit in mijn oratie in 2005, de bijdrage aan het Jaarboek 2010, samen met Hans van den Heuvel, over 'Bestuurlijke integriteit vandaag', en de reflectie op de toenmalige stand van zaken op de Dag van de Integriteit in november 2011. Ik dank de beide redacteuren van dit boek en Carlo de Cocq voor hun uiterst nuttige suggesties.

## ONTWIKKELING INTEGRITEITSBELEID

Het begin van het Nederlandse integriteitsbeleid wordt vaak in verband gebracht met twee redes van de minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales in 1992.<sup>[3]</sup> Dales zette 'integriteit' op de bestuurlijke agenda met een beschouwing die aandacht trok, de nodige discussie uitlokte en leidde tot beleidsontwikkeling op verschillende overheidsniveaus. Dat ging stap voor stap. In een aantal organisaties gebeurde dat mede onder invloed van problemen en affaires en via leiders die er het voortouw in namen.

In de eerste fase (tot 2000) lag landelijk de nadruk op regelgeving en kwamen er de eerste eenheden die integriteit tot hun primaire opdracht rekenden. Daarna volgde een periode met meer aandacht voor bewustwording, cultuur en leiderschap. De laatste jaren wordt aanvullend nagedacht over de vormgeving van het beleid en de organisatie, mede op basis van de nodige evaluaties.<sup>[4]</sup>

Ondertussen is ook in het wetenschappelijk onderzoek de aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur toegenomen. Na enkele voorlopers<sup>[5]</sup> ontstond vanaf 1992 meer belangstelling, met ook empirisch onderzoek naar affaires en corruptie- en fraudeonderzoeken en een rol voor Nederlandse onderzoekers op het internationale toneel. De ruimte voor een uitgebreid overzicht ontbreekt hier, maar op onderdelen kom ik nog wel terug.<sup>[6]</sup>

## INTEGRITEIT EN INTEGRITISME

De integriteit van het openbaar bestuur staat onmiskenbaar op veler netvlies. Maar de beelden over de betekenis en invulling van integriteit verschillen enorm. Dat geldt zowel voor het onderzoek als voor de bestuurlijke praktijk. In de literatuur en het onderzoek komen tenminste acht visies voor.<sup>[7]</sup> Ze zijn samengevat in de volgende tabel.

[3] C. Dales (1994), Om de integriteit van het openbaar bestuur: Toespraken juni 1992 en september 1992, in: L. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*, Amsterdam: VU Uitgeverij.

[4] S. Zouridis en B. van der Vorm (2013), *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg: Tilburg University (ook <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/11/kamerbrief-over-de-uitvoering-van-twee-moties-op-het-terrein-van-integriteit-in-het-openbaar-bestuur.html>; 15-11-2013); F. Maas, A. Oostdijk, T. Verheij en T. Wesselink (2014), *Veilig misstanden melden op het werk*, Utrecht: Berenschot Groep; A. van Veldhuisen en D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling*, Utrecht: AEF.

[5] W. Wertheim en H. Brasz (1961), *Corruptie*, Assen: Van Gorcum; B. Hoetjes (1982), *Corruptie bij de overheid: Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, Den Haag: VUGA; B. Hoetjes (1991), 'Over de schreef: Het schemergebied tussen ambtenaar en burger', *Justitiële Verkenningen*, 17 (4), 8-32.

[6] Een idee van de veelheid en diversiteit is terug te vinden in J. van den Heuvel, L. Huberts en E. Muller (red.) (2012), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer; L. Huberts (2014), *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, en in de Jaarboeken vanuit het BIOS: zie [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

[7] Van den Heuvel, Huberts en Muller (2012), *ibid.*; Huberts (2014), *ibid.*

*Tabel 1: Visies op integriteit*

- Integriteit als heelheid
- Integriteit als passend onderdeel van de omgeving
- Integriteit als professionele verantwoordelijkheid
- Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen
- Integriteit als waarde(n) inclusief onkreukbaarheid
- Integriteit als overeenstemming met (waarden in) wet en regels
- Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen
- Integriteit als exemplarisch ideaal gedrag

De acht visies zijn wisselend herkenbaar in onderzoeks- en beleidspraktijken. Allemaal kennen ze een normatieve lading. Integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoera-begrip, niemand wil ervan worden beschuldigd dat hij niet integer is. Tegelijk verschillen de omschrijvingen op tal van aspecten en dimensies. Dat is ten dele onvermijdelijk, maar voor het debat over integriteit is wel helderheid nodig over de interpretatie.

Zelf interpreteer ik integriteit in termen van overeenstemming met geldende morele waarden en normen.<sup>[8]</sup> Het gaat om meer dan het voldoen aan een enkele waarde zoals heelheid, onkreukbaarheid of rechtmatigheid. Professionele verantwoordelijkheid gaat over meer dan integriteit, en de eis van 'exemplarisch' gaat wel erg ver. In de kern gaat het volgens mij om de morele kwaliteit van het handelen, voldoen aan geldende morele waarden en normen.

Die visie zal ik dus hanteren, al roept dat nog wel vele vragen op. Waar gaat precies om bij het 'morele' en wat is 'geldend'? Het 'morele' heeft betrekking op het goede, juiste, op wat hoort en niet hoort in het sociale verkeer en dat met grote betekenis en zeggingskracht. Het criterium 'geldend' verwijst naar het oordeel van relevante publieken, maar om wie dat

gaat, staat ter discussie. Bestaande regelgeving is relevant ('gestolde moraal'), maar ook de opvattingen van de bevolking/burgers, de professie en gezaghebbende instanties doen ertoe.

### **Integritisme**

Vanuit dat begrippenkader past hier de introductie van het begrip 'integritisme': integriteit te breed oprekken en zaken ten onrechte tot integriteitskwesaties rekenen. Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom moeten we, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid in acht nemen. We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het 'i-woord' op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen. Bovendien is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt? Onvrede of wantrouwen moet niet per definitie in termen van integriteit geagendeerd worden.

Hiermee hebben we het eerste pijnpunt te pakken. Het begrip integriteit ligt tegenwoordig voor in de mond bij critici van bestuurders, ook wanneer de

[8] Huberts (2014), *ibid.*



grondslag daarvoor twijfelachtig is. Bijvoorbeeld, een gemeenteraadsfractie die het totaal oneens is met het voorstel van een wethouder betwijfelt openlijk de integriteit van de bestuurder en eist een integriteitsonderzoek, zonder daarvoor concrete informatie op tafel te leggen. Of een werknemer voelt zich door de leiding onrechtvaardig behandeld en zet de eigen onvrede om in een integriteitsmelding. Of een journalist publiceert de beschuldigingen van een klokkenluider, zonder te bezien of hier wel de integriteitsvraag op tafel ligt.

In zulke gevallen voelen de beschuldigten zich door de twijfel over hun integriteit in hun ziel aangetast en onmachtig. Hun reputatie wordt (zonder bewijs) beschadigd, hetgeen nogal eens verergert wanneer de beschuldigde niet direct een adequate reactie paraat heeft. Vanwege het belang van het thema en om onterechte en onheuse beschuldigingen te kunnen pareren, moeten bestuurders en politici zich bewust zijn van wat integer besturen inhoudt. Daar hoort bij dat ze hun eigen opvattingen spiegelen aan die van de collega's en de professie.

### Motieven verschillen

Een aanvullend punt van aandacht is dat de motieven van degenen die het 'i-woord' ten onrechte op tafel leggen sterk verschillen. Er kan sprake zijn van opportunisme of kwaadaardigheid, van een bewuste poging om de beschuldigde te treffen en diens reputatie te beschadigen, om politiek of ander voordeel te behalen of de eigen positie te versterken. In die gevallen gedraagt de 'melder' zich niet integer of zelfs crimineel. Daar zou ook in die zin op gereageerd moeten worden.

Vaker lijkt echter sprake van een oprecht gevoel bij de melder dat iemand niet integer handelt, op basis

van de eigen opvatting over integriteit.<sup>[9]</sup> Wat dan kan helpen is nadere reflectie over de aard van de onvrede of klacht, via een vertrouwenspersoon en/of een adequate adviesinstantie of sluiswachter die beoordeelt of er sprake is van een integriteitsklacht. Ik kom daar nog op terug bij een volgend pijnpunt.

## HET GRIJZE GEBIED VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

We kunnen het voorgaande niet los zien van de verbreding van de discussie over de inbreuken op de morele kwaliteit van het bestuur, van 'corruptie en fraude' naar 'integriteitsschendingen'. Als we integriteit begrijpen als handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels, dan gaat het bij integriteitsschendingen om het handelen in strijd daarmee. Zo kunnen we allerlei typen integriteitsschendingen onderscheiden.<sup>[10]</sup> Lasthuizen<sup>[11]</sup> slaagde erin die typologie empirisch te valideren.<sup>[12]</sup>

[9] E. Beeke (2013), *Integritisme in de praktijk. Een exploratief onderzoek naar de mate van integritisme bij het melden en afhandelen van vermoedelijke integriteitsschendingen binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen*, Amsterdam: VU (masterthesis) en D. Hoffman (2013), *Integritisme en Integriteitsmeldingen bij Vertrouwenspersonen. Een exploratief onderzoek naar de wijze waarop en de mate waarin integritisme een rol speelt in de praktijk van Vertrouwenspersonen Integriteit bij de overheid*, Amsterdam: VU (masterthesis).

[10] Huberts (2005), *ibid.*

[11] K. Lasthuizen (2008), *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*, Enschede: Ipskamp.

[12] K. Lasthuizen, L. Huberts en L. Heres (2011), 'How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior', *Public Management Review*, 13(3), 383-408.

Tabel 2: Typen integriteitsschendingen

- Corruptie: omkoping
- Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
- Fraude en diefstal
- Dubieuze giften en beloften
- Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
- Misbruik van bevoegdheden
- Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
- Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
- Verspilling en wanprestatie
- Wangedrag in de vrije tijd

### Breder palet

Bij de eerste typen integriteitsschendingen gaat het om corruptie en fraude, om misbruik van de positie om privaat voordeel te behalen, met partijen van buiten (corruptie) of zelfstandig (fraude). Die schendingen staan nogal eens centraal in het debat over bestuurlijke en politieke integriteit, zeker het internationale debat. Tegelijk is het duidelijk dat het bij de moraal van ons bestuur om een breder palet gaat. Om daar greep op te krijgen is een bredere typologie nuttig en relevant, die ook integriteitsschendingen omvat zoals belangenverstrengeling, misbruik van informatie en bevoegdheden, intimidatie en discriminatie en wangedrag in de privésfeer.

We zien dat brede palet aan schendingen ook terug in de integriteitsaffaires waar bestuurders en politici in belanden. In 2014 kwamen 48 politici en bestuurders in opspraak vanwege integriteit.<sup>[13]</sup> Het blijkt dat het bij integriteitsaffaires in ons land soms gaat om corruptie (10 procent), maar veel belangrijker zijn misbruik van informatie, belangenverstrengeling en laakbaar gedrag, ook in de privé-tijd. De thema's die anno 2015 met name aandacht krijgen, zijn:

- Belangenverstrengeling en favoritisme: als politicus moet je beslissen in het publieke belang, vanuit jouw (partij)visie. Daarbij moet je oneigenlijke invloed (van andere belangen en betrokkenheid van familie, vrienden, partijgenoten, achterban of nevenfuncties) zien te voorkomen. Dat kan gevolgen hebben voor de publieke inzet en betrokkenheid bij besluitvorming, maar ook in de persoonlijke sfeer.
- Omgaan met publieke middelen en declaraties: je doen en laten wordt gefinancierd uit publieke middelen, de regelingen zijn niet altijd even duidelijk (waarvoor geldt de functionele onkostenvergoeding, wat is 'in functie' en wat niet), maar terughoudendheid en zorgvuldigheid zijn gepast.
- Omgangsvormen in functie en in privé-tijd (en op sociale media): bij omgangsvormen gaat het om diverse aspecten. Intimidatie en discriminatie zijn uit den boze, maar hoe zit het met het grijze gebied van gedrag dat de eigen geloofwaardigheid of het gezag van de functie, van politiek en bestuur aantast? Daarbij gaat het zowel om het eigen gedrag in functie als om privégedrag, met als extra factor oplettendheid bij gebruik van sociale media.

[13] Bart de Koning, 'Politieke Integriteitsindex 2014. Integer omdat het moet', *Vrij Nederland*, 14 maart 2015.

## Veel onduidelijkheid

Dit beknopte overzicht laat zien waar politici en bestuurders in de praktijk vooral mee worstelen, met veel onduidelijkheid over wat in het grijze gebied wel en niet geoorloofd is. Welke nevenfunctie, welke vorm van verspilling, welk gedrag in de privé-tijd, welke omgangsvorm is moreel verwerpelijk, in strijd met de gedeelde basale morele normen en waarden die gelden voor de functie of de functionaris? En wanneer is er sprake van een fout of domheid, zonder reden tot twijfel over de integriteit van de betrokkene(n). Met andere woorden: wanneer is er sprake van integritisme?

De integriteitsaffaires die zich feitelijk voordoen, laten zulke dilemma's volop zien. Met, om elk risico te vermijden, nogal eens zwart-witte conclusies. Zoals van premier Rutte, die aangaf niets meer te declareren. Dat lijkt een mooie geste, maar staat wel haaks op wat we als samenleving geregeld hebben voor politieke en bestuurlijke functionarissen: uitgaven die samenhangen met de uitoefening van een publieke functie moeten niet uit de privéportemonnee komen. Daarmee voorkomen we mogelijke oneigenlijke afwegingen tussen privaat en publiek belang door de functionaris. Evenals ongewenste bijeffecten van het publiek handelen. Komt het cadeau voor de diamanten bruiloft van de gemeente of van de wethouder die het overhandigt?

## Moresprudentie ontbreekt

De feitelijke affaires en het geworstel van bestuurders met het 'grijze gebied' wijzen op een volgend pijnpunt: de onduidelijke relatie tussen regels en normen (zoals voor 'zorgvuldig omgaan met publieke middelen' en 'geen belangenverstrengeling') en de precisering daarvan in concrete beslissingen en afwegingen. In het recht is er 'jurisprudentie' die dat verduidelijkt, maar in de discussie over integriteit ontbreekt 'moresprudentie'.<sup>[14]</sup>

[14] E. Karssing en R. Jeurissen (2008), 'De VRC beroepscode, moreel beraad en moresprudentie', *MCA*, nr. 3, 26-33.

Daarmee is niet gezegd dat duidelijkheid over de toepassing van de moraal even gemakkelijk te realiseren valt als duidelijkheid over de toepassing van rechtsregels. Toch past dit op de agenda, ook om willekeur te voorkomen. Een eerste stap zou een (secundaire) analyse kunnen zijn van de afwegingen in integriteitsonderzoeken tot nu toe, bijvoorbeeld bij de toepassing van een criterium als 'de schijn van belangenverstrengeling'.

## DE ORGANISATIE VAN INTEGRITEIT

De feitelijke aandacht voor integriteit, in het beleid en de organisatie van ons bestuur, is in mijn ogen nogal wisselend. Het thema staat weliswaar onontkoombaar op vele agenda's, nogal eens via een schandaal of affaire, maar het gaat om een zoektocht. Op vele bestuurlijke niveaus is de vraag: wat te doen met de vormgeving en de organisatie van integriteitsbeleid.

## Nationale integriteitssysteem

Het landelijke zoeken is daarvoor illustratief. Al jaren speelt de discussie over het Nederlandse 'integriteitssysteem'. Diverse betrokken integriteitsinstanties proberen hun weg te vinden te midden van politiek-bestuurlijke initiatieven, zoals dat voor het Huis voor de Klokkeluiders. Dit is een moeizaam proces, met gebrek aan visie op wat er te doen staat. Opvallend genoeg nam het parlement hierbij het voortouw. Mede daardoor was er weinig visie en sturing mogelijk vanuit het ministerie en de minister. Desondanks maakte het parlement dit jaar belangrijke voortgang.<sup>[15]</sup> Het huidige voorstel voor een Huis voor Klokkeluiders biedt veel betere handvatten dan eerdere invullingen.

De naamgeving blijft curieus. Feitelijk gaat het niet om een 'huis', en nog minder om een construct dat klokkeluiders beschermt die in de eigen organisatie

[15] Maas et al. (2014), *ibid.*

geen gehoor vonden en met vergelding te maken hebben. In werkelijkheid gaat het om een landelijk stelsel om misstanden te melden, met:

- een sluiswachter die de melder adviseert waar hij of zij terecht kan/moet (op dit moment het Adviespunt Klokkeluiders);
- diverse instanties die een vervolgmelding voor onderzoek kunnen oppakken (inclusief een instantie voor integriteitsonderzoek binnen het Huis);
- mogelijkheden tot doorverwijzing naar bijvoorbeeld klachtencommissies en de ombudsman.

Onbestemd is nog hoe dat stelsel zich verhoudt tot degenen die zich richten op het monitoren en analyseren van het integriteitsbeleid en het verzorgen van beleidsadvies en preventie. Ook is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van het Huis zich gaat verhouden tot die van aanverwante instituties, zoals de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de vele Inspecties.

### Lokale niveaus

De geschetste zoektocht speelt ook op andere bestuurlijke niveaus. Enerzijds is het belangrijk dat het thema integriteit wordt belegd en geborgd in organisaties. We zien het terug in de discussie over de (lokale) vormgeving en organisatie van integriteit, bijvoorbeeld over de rol van een integriteitsbureau of -functionaris.<sup>[16]</sup> Anderzijds is het nogal zoeken naar de precieze rol en inbedding van de instituties en functionarissen die dat op zich nemen, te midden van andere instanties en betrokkenen gericht op 'goed besturen'.

[16] A. Hoekstra en M. Kaptein (2013), 'The Institutionalization of Integrity in Local Government', *Public Integrity*, 15 (1), 5-27; A. Hoekstra en M. Kaptein (2014), 'Understanding integrity policy formation processes: A case study in the Netherlands of the conditions for change', *Public Integrity*, 16 (3), 243-263.

Op dit moment is er nog geen adequaat integriteitsstelsel voor meldingen en daaruit volgend integriteitsonderzoek.<sup>[17]</sup> Habib-Ranzijn deed bijvoorbeeld boeiend onderzoek in twee gemeenten, op zoek naar de organisatie van klachten en meldingen, ook in relatie tot bestaande instituties.<sup>[18]</sup> Ook hier bleek veel onduidelijkheid te bestaan bij burgers en medewerkers. Waar kunnen of moeten zij terecht met onvrede, klachten, meldingen? Dat is op dit moment nog een pijnpunt.

### Integriteitsbeleid in de politiek

Ook als het gaat over integriteitsbeleid in de politiek zijn er nog manco's en gebreken in ons integriteitsstelsel. Uit eerdere evaluaties komt onder meer naar voren:

- wat is geregeld voor onze landelijke politieke en bestuurlijke elite;
- integriteit binnen politieke partijen, inclusief partijfinanciering.<sup>[19]</sup>

De mate waarin aan die punten op landelijk niveau wordt gewerkt, wisselt nogal. De inzet van de centrale overheid, inclusief ons parlement en kabinet, blijft vraagtekens oproepen over wat de politiek voor zichzelf op orde heeft. Landelijke wetgeving schrijft bij

[17] G. de Graaf, K. Lasthuizen, T. Bogers, B. ter Schegget en T. Strüwer (2013), *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldstelsel integriteit binnen de Nederlandse overheid*, Amsterdam: Quality of Governance.

[18] D. Habib-Ranzijn (2015), *De afhandeling van meldingen van integriteitsschendingen*, Amsterdam: VU (masterthesis).

[19] J. Pope (2000), *Confronting corruption: The elements of a national integrity system* (TI Source book 2000), Berlin: Transparency International; L. Huberts (2001), *Corruption and anti-corruption policies in The Netherlands: An evaluation*, Berlin: Transparency International; W. Slingerland, F. Eijkelhof, M. van Hulst, O. Popovych en J. Wempe (2012), *Landenstudie, 'National integrity system assessment Netherlands'*, Den Haag: Transparency International Netherlands.

voorbeeld voor dat elke gemeenteraad en college van B&W een gedragscode moet hebben, maar parlement en kabinet hebben die nog steeds niet. Ook bij de politieke partijen wisselt de aandacht voor het thema sterk. Tegelijk passen kanttekeningen bij al te veel scepsis. Er is immers de laatste jaren ook vooruitgang geboekt. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de stappen om de openbaarheid van de partijfinanciering beter te regelen, met meer openbaarheid op landelijk niveau.

### **Internationaal en private sector**

De inzet van ons land voor de internationale corruptiebestrijding kan wat mij betreft sterker. Het blijft daarin zoeken tussen de perspectieven van de koopman en de dominee, zeker voor de aanpak van corruptie in het buitenland en belastingontwijking door multinationals. Dat laatste onderwerp is stapje voor stapje hoger op de nationale agenda beland, met een iets constructievere opstelling in het internationale debat. Veelbelovend, maar doortastend is anders. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop integriteit in de private sector in eigen land onderdeel uitmaakt van de politiek-bestuurlijke agenda. Ook dat werd in eerdere evaluaties genoemd. Allerlei affaires illustreren het belang ervan. Daarbij gaat het onder andere om de schendingen in de bankensector, de belangenverstrengeling tussen bijvoorbeeld de ict-sector en overheden, en ook om corruptiezaken waarin bedrijven ambtenaren of politici omkopen waarbij lang alleen publieke functionarissen werden vervolgd. Daar staat tegenover dat in de discussie over het Huis ook melden en onderzoeken van misstanden in de private sector prominent aanwezig is en dat het Openbaar Ministerie actiever geworden is (met nog wel veel schikkingen met bedrijven die over de schreef gingen).

### **Ethiekindustrie**

Bij integriteitsvraagstukken zijn ondertussen veel individuen en organisaties betrokken. Niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit de zich ontwikkelende 'ethiekindustrie'. Nogal wat onderzoeks- en adviesbu-

reus en zzp'ers zien in 'integriteit' een nieuwe markt. Enerzijds is dat waardevol. Het is natuurlijk prima dat commerciële partijen die adviezen en trainingen geven, ook aandacht besteden aan het thema integriteit. Maar twijfel en reflectie zijn ook op hun plaats, gezien het publieke belang van het thema en de kwetsbaarheid van beschuldigde functionarissen. Met name bij integriteitsonderzoek en -screening zie ik primair een publieke verantwoordelijkheid. Ook omdat mijn twijfel bij de kwaliteit van de huidige activiteiten vanuit 'de markt' groter is dan die van anderen.<sup>[20]</sup>

## **WETENSCHAPPELIJKE AANDACHT VOOR INTEGRITEIT**

Niet alleen de bestuurlijke praktijk, ook de wetenschap past enige reflectie over haar bijdrage aan ethiek en integriteit. Wat houdt een adequate onderzoeksagenda in, rekening houdend met stand van zaken en de geschetste dilemma's en pijnpunten?

Ik zie op dit punt een niche van betrokken wetenschappers die binnen vele disciplines met het thema in de weer zijn. Ik heb wel enkele kanttekeningen.<sup>[21]</sup> We slagen er nog maar beperkt in om onze collega's te overtuigen van de betekenis van ethiek en integriteit, in het begrijpen en verklaren van het openbaar bestuur. Dat moeten we onszelf aantrekken. Wanneer we bijvoorbeeld onderzoek doen naar de betekenis van morele normen en waarden voor het handelen in het bestuur, confronteren we onze bevindingen zelden met concurrerende verklaringen, bijvoorbeeld vanuit het belang van de betrokkene (*rational choice*), de institutionele context of de machtsverhoudingen. Empirisch onderzoek zal moeten verduidelijken welke rol ethiek en integriteit spelen in de drijfveren en

[20] Zouridis en Van der Vorm (2013), *ibid.*

[21] Huberts (2014), *ibid.*

het handelen van actoren<sup>[22]</sup> en in de institutionele contexten.<sup>[23]</sup> Onderzoek naar goed besturen en de kwaliteit van bestuur biedt daarvoor boeiende aanknopingspunten.<sup>[24]</sup>

Al met al past op de onderzoeksagenda's wat mij betreft een *empirical turn* voor de ethiek- en integriteitsonderzoekers. Doen waarden en integriteit er echt toe in de politiek-bestuurlijke praktijk? Voor vele collega's past vice versa een *integrity turn*: neem ethiek en moraal mee in het onderzoek naar 'wat ertoe doet'.

Ook de genoemde pijnpunten bieden bijna als vanzelf een agenda voor nader onderzoek, met thema's zoals:

- de (werking van de) inrichting van (nationale) systemen voor good governance, inclusief de relaties tussen relevante instituties;
- helderheid over de sluiswachtersfunctie voor klachten van velerlei aard;
- inzicht in de dilemma's waar bestuurders en functionarissen feitelijk mee worstelen;
- beter zicht op integriteitsonderzoek en de moresprudentie die daar uit valt af te leiden, et cetera.

Tot slot past hier een opmerking over een pijnpunt waarvan ik niet goed kan overzien of het breder gedeeld wordt. We hebben decennia achter de rug met een directe wisselwerking tussen onderzoek en beleidspraktijk. Veel publieke en semipublieke organisaties initieerden onderzoek, benutten onderzoeksresultaten

[22] Z. van der Wal (2008), *Value solidity: Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*, Amsterdam: VU University.

[23] T. Beck Jørgensen en B. Bozeman (2007), 'Public values. An inventory', *Administration society*, (39)3, 354-381.

[24] B. Rothstein (2011), *The Quality of Government*, The University of Chicago Press; G. de Graaf, L. Huberts, en R. Smulders (2013), *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

en de relatie met onderzoekseenheden. Mede door bezuinigingen, reorganisaties en minder prioriteit voor het thema, lijkt dat wat te stokken. Het zou de moeite waard zijn daarover eens gezamenlijk een boom op te zetten. Dat proberen we vanuit de VU, samen met andere onderzoekers, via het Netwerk Goed Besturen. Maar voor het netwerk tussen onderzoek en de diverse beleidspraktijken is zeker verbetering mogelijk.

## CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

Mijn visie op de stand van zaken anno 2015 is al met al wat ambivalent. Het glas is half vol en half leeg. Enerzijds past enige tevredenheid en trots, ook gezien het internationale succes van Nederlands onderzoek en de bestaande Nederlandse beleidspraktijk.<sup>[25]</sup> We lopen vaak voorop, met ook nu weer nieuwe nationale ontwikkelingen ten goede. Anderzijds zijn er de pijnpunten die nopen tot de vraag: hoe nu verder?

Het huidige integriteitssysteem op landelijk en decentraal niveau roept nogal wat vraagtekens op. Wat willen we nu precies, en bij welke functionarissen en instituties leggen we de verantwoordelijkheid voor integriteit (in preventie en advisering, in onderzoek en sanctionering)? En hoe verhouden die zich tot andere instituties en initiatieven?

De mogelijkheid voor burgers en medewerkers om bezwaren, onvrede, frustraties, misstanden te melden, is cruciaal voor de kwaliteit van ons bestuur. Maar daarvoor is wel duidelijkheid nodig over de aard van de melding en over het adequate type vervolg. Daarover bestaat op alle overheidsniveaus onduidelijkheid. Met vooral negatieve gevolgen voor klagers en beschuldigen. Op het gebied van de betekenis van integriteitsonderzoek naar affaires en personen en de

[25] C. Demmke en T. Moilanen (2012), *Effectiveness of ethics and good governance in central administration of EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of financial crisis*, Frankfurt: Peter Lang.

consequenties voor de betrokkenen past ook enige herbezinning. Integriteitsonderzoek draait om een publieke, gezamenlijke verantwoordelijkheid, los van het strafrecht. Dat weten we slechts beperkt waar te maken, met vele nare consequenties voor klagers en beschuldigen.

Helderheid over het thema is cruciaal. Waar gaat het in de kern om bij integriteit? Er sluipt nogal wat 'integritisme' in het denken en het doen. Het begrip integriteit dreigt te verwateren, en opportunistisch te worden gebruikt. Daarom is reflectie nu belangrijk, evenals stap voor stap werken aan meer duidelijkheid. Het past daarin dat bestuurders en politici zich bewust zijn van wat integer besturen inhoudt, zodat zij daarmee ontrechte en onheuse beschuldigingen weten te pareren.

Tegelijk bestaat er ook twijfel en onduidelijkheid over de geldende morele normen en waarden, en de consequenties daarvan voor het omgaan met belangenverstrengeling, de interpretatie van zorgvuldig omgaan met publieke middelen (inclusief declaraties) en het privégedrag in relatie tot de functie. Het is een pijnpunt dat alle uitgevoerde integriteitsonderzoeken, in private en publieke sferen, niet leiden tot moresprudentie of meer duidelijkheid over de maatstaven die we als samenleving hanteren. Voor het strafrecht bestaat jurisprudentie over de interpretatie van regelgeving. Voor integriteit tasten we vooral in het duister.

Het glas is half vol en half leeg, maar deze analyse biedt aanknopingspunten om dat glas wat voller te maken. Alles bij elkaar is dit nogal een agenda, met in de kern de aansporing tot meer duidelijkheid over de invulling van integriteit (versus integritisme), en meer helderheid over de manier over de vertaling van morele waarden en normen naar concrete situaties (in de vorm van moresprudentie). We kunnen de huidige verwarring in organisatie en beleid tegengaan, en met bijdragen vanuit wetenschappelijk onderzoek, het integriteitssysteem invullen op alle niveaus. Maar daarvoor moeten we terug naar de kern. *Back to basics.*

*Leo Huberts is hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.  
Contact: l.huberts@vu.nl*

## HOOFDSTUK 3

VAN AMOREEL NAAR  
ETHISCH LEIDERSCHAP

## VEELBELOVENDE STRATEGIE

Onderzoek na onderzoek wijst uit dat managers een cruciale rol hebben in het bewaken en bevorderen van integriteit in organisaties. Expliciet ethisch leiderschap lijkt zelfs een sterkere invloed te hebben op het morele bewustzijn en handelen van medewerkers dan het formele integriteitsbeleid en is daarmee een effectief middel om integriteitsschendingen tegen te gaan.<sup>[1]</sup> Bovendien heeft ethisch leiderschap ook veel positieve neveneffecten. Het stimuleert de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie<sup>[2]</sup> en vergroot hun werktevredenheid en inzet.<sup>[3]</sup> Ook vermindert het

ziekterezuim en uitstroom,<sup>[4]</sup> terwijl het prestaties helpt verbeteren.<sup>[5]</sup> Zo op het oog lijkt ethisch leiderschap dan ook een veelbelovende strategie voor publieke managers.

**Leiderschap schiet tekort**

Desondanks zijn er aanhoudende signalen dat het ethisch leiderschap in (semi-)publieke organisatie tekortschiet, althans in de ogen van medewerkers. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>[6]</sup> laat zien dat ruim de helft van de medewerkers binnen het Rijk het morele voorbeeldgedrag en de ethische sturing door het management onzichtbaar vindt, of dat men ronduit negatief is over deze aspecten.

[1] Zie bijvoorbeeld L. Treviño, G. Weaver, D. Gibson en B. Toffler (1999), 'Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts', *California Management Review*, 41 (2), 131-151.

[2] P. Harvey, K. Harris, K. Kacmar, A. Buckless en A. Pescosolido (2014), 'The impact of political skill on employees' perceptions of ethical leadership', *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 21 (1), 5-16.

[3] P. Ruiz Palomino, C. Ruiz Amaya en H. Knörr (2011), 'Employee organizational citizenship behaviour: The direct and indirect impact of ethical leadership', *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 28 (3), 244-258.

[4] M. Babalola, J. Stouten en M. Euwema (te verschijnen 2015), 'Frequent change and turnover intention: The moderating role of ethical leadership', *Journal of Business Ethics*; S. Hassan, B. Wright en G. Yukl (2014), 'Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems', *Public Administration Review*, 74 (3), 333-343.

[5] S. Eisenbeiss, D. van Knippenberg en C. Fahrbach (te verschijnen 2015), 'Doing well by doing good? Analyzing the relationship between ceo ethical leadership and firm performance', *Journal of Business Ethics*.

[6] Algemene Rekenkamer (2010), *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.



Managers zelf zijn daarentegen vrij positief over het integriteitsbeleid en de resultaten daarvan. Ook uit de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur blijkt dat het zelfbeeld van managers over hun eigen voorbeeldgedrag aanzienlijk rooskleuriger is dan het beeld dat medewerkers daarvan hebben.<sup>[7]</sup>

Een dergelijke discrepantie in de beleving van medewerkers en managers tast niet alleen de geloofwaardigheid en effectiviteit van het leiderschap aan. Zo'n verschil kan ook de inspanningen van integriteitsfunctionarissen en de geloofwaardigheid van het integriteitsbeleid tenietdoen. Doordat managers hun eigen leiderschap op het gebied van integriteit en de morele cultuur in de organisatie overschatten, miskennen zij de ervaringen van medewerkers en kan er cynisme ontstaan over het leiderschap aan de top. Gevolg is dat het integriteitsbeleid niet langer serieus wordt genomen en medewerkers nog minder bereid zijn om melding te doen van dilemma's en schendingen.<sup>[8]</sup>

Hoewel exacte cijfers ontbreken, is een veelgehoorde klacht dat het integriteitsbeleid er vooral lijkt te zijn om het gedrag lager in de organisatie te sturen – bovenaan in de organisatie gelden andere regels en is men niet werkelijk geïnteresseerd in kritische geluiden van onderop. Integriteitsbeleid, aldus de medewerkers, is bedoeld om de leiding in te dekken, omdat het 'moet' volgens de wet- en regelgeving, en om goede sier te maken bij het publiek en de politiek.

Dit alles roept de vraag op waar het precies misgaat. Waarom, als het talloze bewezen voordelen heeft voor individu en organisatie, ontbreekt het bij zoveel publieke

[7] BIOS (2012), *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012. Integriteitsbeleid en –beleving*, Den Haag: BIOS/ CAOP Research.

[8] L. Treviño, G. Weaver en M. Brown (2008), 'It's lovely at the top: Hierarchical levels, identities, and perceptions of organizational ethics', *Business Ethics Quarterly*, 18 (2), 233-252.

managers nog aan overtuigend ethisch leiderschap? Als we ervan uitgaan dat het overgrote deel van de managers handelt vanuit goede bedoelingen, wat weerhoudt hen er dan van om hun integriteitsrol goed op te pakken? En wat hebben ze nodig om onder medewerkers een sterke reputatie voor ethisch leiderschap op te bouwen?

## WAT IS ETHISCH LEIDERSCHAP?

Ethisch leiderschap kan worden omschreven als het geheel van karaktereigenschappen, besluitvorming en gedragingen die een leider laat zien om anderen te stimuleren zich te gedragen in overeenstemming met de morele waarden en normen die gelden in de bredere sociale context waarin men opereert.<sup>[9]</sup> Er wordt hier nadrukkelijk gesproken over 'ethisch' en niet over 'integer' leiderschap, omdat men bij het laatste meestal uitsluitend denkt aan het morele karakter en gedrag van een leider zelf.

Leiderschap veronderstelt echter een invloedsrelatie tussen leiders en volgers. Bovendien is er overtuigend bewijs dat de integriteit van de beslissingen en het gedrag van een manager alleen, onvoldoende is om medewerkers te motiveren om soortgelijk gedrag te vertonen.<sup>[10]</sup> Zo worden managers die weinig proactieve aandacht besteden aan integriteitsbevordering eerder beschouwd als 'moreel neutrale' (hierna: amorele), of zelfs onethische leiders, en minder snel herkend als ethische leiders.<sup>[11]</sup>

[9] Voor een uitgebreide bespreking en verantwoording van de definitie, kenmerken en gedragingen van ethisch leiders, zie L. Heres (2014), *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*, Enschede: Ipskamp.

[10] M. Brown, L. Treviño en D. Harrison (2005), 'Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97 (2), 117-134.

[11] L. Treviño, M. Brown en L. Hartman (2003), 'A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite', *Human Relations*, 56 (1), 5-37.

Ethisch leiderschap omvat dus zowel de mate waarin iemand zelf een integer persoon is, als de wijze waarop hij of zij probeert integriteit onder anderen te bevorderen. Het 'ethisch' in ethisch leiderschap suggereert daarbij een bredere, meer systematische reflectie van de leider op moraliteit.

Welke eigenschappen en gedragingen kenmerken dan een ethisch leider? Allereerst zijn dat de diepgevoerde morele waarden en principes. Ook tonen ethische leiders morele moed, zijn ze transparant en consistent bij het nemen van beslissingen en hebben ze oog voor verschillende belanghebbenden en het breder maatschappelijk belang.

Maar ethisch leiderschap is pas echt effectief wanneer het gepaard gaat met moreel voorbeeldgedrag dat daadwerkelijk zichtbaar, frequent en opvallend genoeg is om door anderen te worden opgemerkt. Bovendien bekrachtigt een ethisch leider consequent en op een juiste wijze het gedrag van anderen en gaat hij regelmatig met zijn beoogde volgers in gesprek over de waarden, normen en dilemma's in het werk.

Juist in de publieke sector lijkt een dergelijke expliciete communicatie over integriteit van groot belang: daar waar het werk een meer publiek karakter heeft en de taken van grotere invloed zijn op het leven van anderen, de politiek en/of de samenleving als geheel, ervaren medewerkers namelijk meer en ernstiger morele dilemma's en hebben zij ook behoefte aan meer proactieve en expliciete ethische sturing.<sup>[12]</sup>

[12] Heres (2014), *ibid.*

## DE TEKORTKOMINGEN VAN MANAGERS

Hoewel onethisch leiderschap ook in de publieke sector voorkomt, zien de meeste medewerkers hun manager als ethisch noch onethisch: in veel gevallen is amoreel leiderschap, waarbij weinig nadrukkelijke aandacht wordt besteed aan integriteit en integriteitsbeleid, de norm.<sup>[13]</sup>

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat zulk amoreel leiderschap vooral wordt veroorzaakt door het persoonlijke karakter van managers, een gebrek aan kritische zelfreflectie en achterhaalde denkbeelden over leiderschap en integriteit. Niet iedere manager heeft bijvoorbeeld een sterke morele identiteit of een hoog moreel ontwikkelingsniveau.<sup>[14]</sup> En niet iedere manager zal dus affiniteit hebben met integriteit en integriteitsbevordering. Amoreel leiderschap is dan een logisch gevolg.

### Percepties en beeldvorming

De karaktereigenschappen van managers kunnen echter ook de *perceptie* van hun leiderschap bij medewerkers vertekenen. Zo worden managers die introverter, minder consciëntieus of minder warm en vriendelijk zijn, minder snel gezien als ethisch leiders.<sup>[15]</sup>

Dit zal met name in de publieke sector een belangrijke rol spelen, omdat men juist daar ethisch leiderschap associeert met vriendelijkheid, benaderbaarheid,

[13] Algemene Rekenkamer (2010), *ibid.*; BIOS (2012), *ibid.*

[14] J. Jordan, M. Brown, L. Treviño en S. Finkelstein (2013), 'Someone to look up to: Executive-follower ethical reasoning and perceptions of ethical leadership', *Journal of Management*, 39 (3), 660-683; R. Skubinn en L. Herzog (te verschijnen 2015), 'Internalized moral identity in ethical leadership', *Journal of Business Ethics*.

[15] X. Xu, F. Yu en J. Shi (2011), 'Ethical leadership and leaders' personalities', *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 39 (3), 361-368.

compassie en bescheidenheid.<sup>[16]</sup> Publieke managers die van zichzelf wat introverter of ‘harder’ zijn, zullen dus meer moeite hebben om een reputatie van ethisch leider op te bouwen.

Tekortkomingen in ethisch leiderschap ontstaan eveneens doordat managers vaak onvoldoende reflecteren op hun eigen gedrag. Net als andere mensen hebben managers vaak een positiever beeld van hun eigen gedrag dan anderen hebben en zijn ze terughoudend in het uitnodigen tot kritiek leveren. Zij overschatten daardoor volgens Brown de integriteit van hun gedrag en de mate waarin hun morele voorbeeldgedrag zichtbaar is voor medewerkers.<sup>[17]</sup>

Ook zijn managers volgens hem te veel gefocust op het naleven van wet- en regelgeving of denken zij dat wat ze in hun privéleven doen, niet relevant is voor het werk. Ze hebben daarmee onvoldoende zicht op de bredere morele implicaties van hun gedrag en kunnen hun medewerkers onbedoeld verkeerde of tegenstrijdige signalen meegeven. Hoewel veel medewerkers dit niet direct zien als onethisch leiderschap, lijkt een reputatie van amoreel leiderschap bij dit soort managers vaak het hoogst haalbare.

Bovendien zijn managers, juist vanwege hun leiderschapsrol, eerder geneigd om uitzonderingen voor zichzelf te maken en afwijkingen van regels voor zichzelf te rechtvaardigen.<sup>[18]</sup> Denk bijvoorbeeld aan de directeur die (in tegenstelling tot andere medewerkers) zijn auto wél voor de deur mag parkeren (‘want hij heeft haast en zijn tijd is kostbaar’), of wiens te

laat komen op een afspraak ineens een stuk minder problematisch is (‘als manager heb je het nu eenmaal druk’). Ondanks de vaak oprecht goede bedoelingen van de manager hebben dergelijke rechtvaardigingen desastreuze gevolgen voor diens reputatie en ondermijnen ze de geloofwaardigheid van de ethische sturing die hij of zij biedt.

### Ideeën over ethisch leiderschap

Zelfs waar managers wel beschikken over een moreel karakter, de juiste karaktereigenschappen en voldoende zelfreflectie, schiet het ethisch leiderschap nog geregeld tekort. Zo veronderstellen sommige managers dat sturing op integriteit niet nodig of zelfs onwenselijk is. In tegenstelling tot wat onderzoek ons vertelt over effectief ethisch leiderschap, zijn deze managers er nog altijd van overtuigd dat het voldoende is als zij zich als leiders zelf integer gedragen: zolang het management ‘doet wat juist is’, hebben volwassen, weldenkende medewerkers verder geen expliciete morele begeleiding nodig.<sup>[19]</sup>

Ook zijn er managers die expliciete aandacht voor integriteit zien als iets dat de effectieve en efficiënte uitvoering van het werk in de weg kan zitten. Het gevolg is dat deze managers in hun dagelijks leiderschap vooral de nadruk leggen op het behalen van de primaire doelstellingen; het belang dat zij hechten aan integriteit wordt door medewerkers onvoldoende herkend.<sup>[20]</sup>

Dat een gebrek aan moreel karakter en reflectie en de eigen ideeën over ethisch leiderschap van invloed zijn op hoe managers hun integriteitsrol oppakken, is een feit. Toch lijkt een *blame the leader*-benadering wat al te gemakkelijk en nauwelijks recht te doen aan de complexe realiteit waarin publieke managers opereren.

[16] S. Eisenbeiss en F. Brodbeck (2014), ‘Ethical and unethical leadership: A cross-cultural and cross-sectoral analysis’, *Journal of Business Ethics*, 122 (2), 343-359.

[17] M. Brown (2007), ‘Misconceptions of ethical leadership: How to avoid potential pitfalls’, *Organizational Dynamics*, 36 (2), 140-155.

[18] T. Price (2005), *Understanding ethical failures in leadership*, Cambridge: Cambridge University Press.

[19] Brown (2007), *ibid.*

[20] Treviño et al. (2003), *ibid.*

Zonder voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheid van het management, zullen we ook kritisch moeten kijken naar de mate waarin de samenleving en politiek, medewerkers én integriteitsfunctionarissen zelf debet zijn aan de kennelijke tekortkomingen in ethisch leiderschap. Managers worden namelijk geconfronteerd met structurele belemmeringen die het ingewikkeld, onwenselijk of zelfs onmogelijk voor hen maken om goed ethisch leiderschap te tonen. Deze belemmeringen worden helaas nog vaak onderschat en genegeerd in de aanhoudende kritiek op publieke managers.

## BELEMMERINGEN VOOR ETHISCH LEIDERSCHAP

Waarom beperken managers zich tot amoreel leiderschap, ondanks de vele voordelen die ethisch leiderschap lijkt te hebben voor henzelf, hun medewerkers en de organisatie? Tot op heden is daar vrijwel geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Eerder onderzoek suggereert echter dat het niet alleen ligt aan de persoonlijke kenmerken en voorkeuren van managers zelf. Concreet zijn er drie typen factoren waarvan wordt verondersteld dat zij de ontwikkeling en continuering van ethisch leiderschap belemmeren: functie- en carrièregerelateerde factoren, organisatorische factoren en temporale factoren.

### Afstand tot medewerkers

Allereerst de functie- en carrièregerelateerde factoren. Managers die in hogere hiërarchische posities opereren, zijn veel minder zichtbaar voor medewerkers. Terwijl de effectiviteit van moreel voorbeeldgedrag afhankelijk is van de mate waarin medewerkers het gedrag van de manager direct kunnen observeren. Hoe minder directe interactie tussen management en medewerkers, des te negatiever medewerkers zijn in hun oordeel over het gedrag dat managers vertonen. Een grotere fysieke en sociale afstand tussen de manager en medewerkers heeft dan ook een directe,

negatieve impact op diens morele reputatie en het blijkt lastig die afstand te overbruggen.<sup>[21]</sup>

### Gevolgen voor de eigen carrière

Daarnaast is het waarschijnlijk dat managers – en met name die in het middenkader – anticiperen op de negatieve gevolgen die ethisch leiderschap kan hebben voor hun eigen sociale positie en carrièremogelijkheden. Greenbaum en collega's stellen dat managers soms het idee hebben dat ethisch leiderschap te 'zacht' is en dat ze daardoor als minder competent en effectief zullen worden gezien.<sup>[22]</sup>

Doordat ethische leiders anderen aanspreken op moreel gedrag bestaat bovendien de kans dat ze te boek komen te staan als vooringenomen en betweterig, ook als dat niet zo bedoeld is. Managers riskeren met ethisch leiderschap dus mogelijk het sociaal kapitaal en draagvlak dat ze hebben opgebouwd in de organisatie en worden wellicht gezien als minder prettig om mee te werken. Daar komt bij dat, juist als ze zich nadrukkelijk profileren op het vlak van integriteit, managers nog eens extra onder een vergrootglas komen te liggen. De ruimte om fouten te maken of van mening te veranderen, wordt dan, althans in de ogen van sommige managers, nog kleiner.

Tenzij er sprake is van een concreet incident zijn er dus weinig prikkels voor managers om ethisch leiderschap te tonen en lijkt amoreel leiderschap een veel veiliger keuze. In die zin kan het zinvol zijn om ethische sturing een nadrukkelijker onderdeel te maken van het competentieprofiel van managers en ze daar – net als op andere prestatiegebieden – ook op te beoordelen en belonen.

[21] Treviño et al. (2008), *ibid.*

[22] R.L. Greenbaum, M.J. Quade en J. Bonner (2015), 'Why do leaders practice amoral management? A conceptual investigation of the impediments to ethical leadership', *Organizational Psychology Review*, 5 (1).

## Resultaatgericht klimaat

Dit brengt ons tot de organisationele belemmeringen voor ethisch leiderschap. Mede onder druk van politiek en samenleving zijn resultaatgerichtheid en efficiëntie de laatste jaren van steeds groter belang geworden in publieke organisaties. Ethisch leiderschap biedt echter vooral kansen voor promotie wanneer het morele klimaat in de organisatie minder resultaatgericht is.<sup>[23]</sup>

In organisaties waarin een meer technische rationaliteit de cultuur domineert daarentegen, lopen ethische leiders het risico om gemarginaliseerd en buitengesloten te worden.<sup>[24]</sup> De kans dat ethisch leiderschap zich ontwikkelt in sterk resultaatgerichte organisaties is dan ook aanzienlijk kleiner.

## Neveneffecten van integriteitsbeleid

Maar ook wanneer integriteit sterk is ingebed in de structuur van de organisatie, zou dat ethisch leiderschap kunnen tegenwerken. Enerzijds laat onderzoek zien dat het integriteitsbeleid de impact van ethisch leiderschap kan versterken.<sup>[25]</sup> Echter, juist als het integriteitsbeleid effectief is, zal het moreel bewustzijn en de sensitiviteit van medewerkers toenemen. Dat betekent dat medewerkers hogere verwachtingen krijgen van het gedrag van anderen – en van managers in het bijzonder.<sup>[26]</sup> Zonder goede begeleiding kunnen

medewerkers daardoor soms te kritisch en dogmatisch worden in hun oordeel over het management en onvoldoende begrip en ruimte bieden aan managers die zelf ook fouten maken of van mening veranderen.

Daarnaast kan de vergaande professionalisering van de integriteitsfunctie er in sommige organisaties onbedoeld toe leiden dat integriteitsfunctionarissen en -bureaus de verantwoordelijkheid voor integriteit te veel naar zich toetrekken, zo blijkt uit recent onderzoek.<sup>[27]</sup> Hierdoor verdwijnt integriteit geleidelijk uit de lijn en krijgen managers de gelegenheid om hun verantwoordelijkheid voor het integer gedrag van medewerkers af te schuiven op gespecialiseerde functionarissen en eenheden.

## Lange adem

Tot slot is het belangrijk ons te realiseren dat ook temporale factoren waarschijnlijk een rol spelen. Greenbaum en collega's benadrukken dat het moeilijk is om ethisch leiderschap consequent en over een langere periode vol te houden.<sup>[28]</sup> Zo worden managers vrijwel continu geconfronteerd met urgente problemen en druk van buitenaf. Zoals een topmanager mij ooit zei: tenzij er sprake is van een concrete morele kwestie die dringend de aandacht vraagt, 'kan integriteit altijd een dagje later'. Amoreel leiderschap is dan een logische en gemakkelijker optie.

Vooraf in de overgangsfase van amoreel naar ethisch leiderschap kost besluitvorming meer tijd en kan het ethische aspect veel moeilijke discussies, conflicten en dilemma's oproepen. Ook kunnen medewerkers weerstand bieden tegen de veranderingen in leiderschapsstijl en zullen zij wellicht reageren door grappen te maken, de manager uit te sluiten of hem zelfs te negeren.

[23] R. Rubin, E. Dierdorff en M. Brown (2010), 'Do ethical leaders get ahead? Exploring ethical leadership and promotability', *Business Ethics Quarterly*, 20 (2), 215-236.

[24] G. Adams en D. Balfour (2008), 'Ethical leadership and administrative evil: The distorting effects of technical rationality'. In: L. W. J. C. Huberts, J. Maesschalck en C. L. Jurkiewicz (Eds.), *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*, Cheltenham: Edward Elgar.

[25] Eisenbeiss et al. (te verschijnen 2015), *ibid.*

[26] J. Bonner, R. Greenbaum en D. Mayer (te verschijnen 2015), 'My boss is morally disengaged: The role of ethical leadership in explaining the interactive effect of supervisor and employee moral disengagement on employee behaviors', *Journal of Business Ethics*.

[27] L. Heres, L. Huberts, A. van Montfort, K. Peters en D. Ranzijn (2014). *Evaluatie van het Integriteitssysteem van de Gemeente Eindhoven*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

[28] Greenbaum et al. (2015), *ibid.*

Van amoreel naar ethisch leiderschap groeien, vergt dus een lange adem en veel tijd en energie. Wanneer echter de eerste ervaringen overwegend negatief zijn, ligt het voor de hand dat managers alsnog terugvallen op het in hun ogen veiliger en minder inspannende amorele leiderschap.

## CONCLUSIE: RUIMTE BIEDEN VOOR ETHISCH LEIDERSCHAP

Hoewel het bovenstaande geen uitputtend overzicht biedt van alle mogelijke belemmeringen voor ethisch leiderschap, laat het duidelijk zien dat de tekortkomingen op dit gebied waarschijnlijk niet alleen bij de managers zelf liggen. Om goed te kunnen begrijpen waarom het ethisch leiderschap in publieke organisaties vaak nog onvoldoende ontwikkeld is, is het dan ook zaak om niet alleen kritisch te kijken naar de managers zelf maar ook naar de structurele en culturele context waarin zij opereren.

Ter conclusie bied ik hieronder enkele aanbevelingen, voor zowel managers als integriteitsfunctionarissen, die kunnen helpen integriteit meer in te bedden in het dagelijks leiderschap en in de bredere organisatiecultuur:

- Voor effectief ethisch leiderschap is het vertonen van integer gedrag alleen, zelden voldoende. Hoewel er geen one style fits all-benadering is die overal goed werkt,<sup>[29]</sup> lijkt juist in de (semi-)publieke sector een meer proactieve en expliciete aanpak noodzakelijk. Publieke managers wordt daarom geadviseerd niet alleen zichtbaarder en krachtiger voorbeeldgedrag te laten zien, maar ook explicietere aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid en geregeld met medewerkers in gesprek te gaan over de morele waarden, normen en dilemma's die zich in het werk voordoen.

- In organisaties waarin ethisch leiderschap nog weinig voorkomt, kan het voor managers zinvol zijn om een coalitie van gelijkgezinden te vormen. Zelfs het feit dat managers een paar medestanders in de organisatie hebben, kan hen al het draagvlak en de steun geven die ze nodig hebben om de aanvankelijke risico's van ethisch leiderschap en de weerstand van medewerkers te overwinnen. Dit vergroot de kans dat ethisch leiderschap op de langere termijn wordt gecontinueerd.
- Creëer, als topmanagement, voldoende mogelijkheden voor directe interactie met medewerkers op verschillende hiërarchische niveaus. Door bijvoorbeeld regelmatig deel te nemen aan werkoverleg of integriteitstrainingen voor medewerkers, kan meer begrip worden gecreëerd voor elkaars ervaringen en percepties. Bovendien biedt het contact de medewerkers de gelegenheid om de overwegingen en het gedrag van de leiding zelf te observeren en daarvan te leren.
- Het topmanagement zou ook nadrukkelijker de ontwikkeling van ethisch leiderschap op lagere niveaus moeten steunen. Door zelf expliciet aandacht te besteden aan integriteit en integriteitsbeleid, kan het topmanagement laten zien dat ethisch leiderschap geaccepteerd en veilig is en ook op hogere niveaus gewaardeerd wordt. Daarbij is het ook van belang dat leidinggevendenden voldoende tijd krijgen om hun ethisch leiderschap te ontwikkelen. Dat betekent ook: enig respijt bieden voor slechtere resultaten en een negatievere groeps sfeer op de korte termijn.<sup>[30]</sup>
- Integriteitsfunctionarissen moeten bewaken dat het integriteitsbeleid en het HR-beleid goed op elkaar zijn afgestemd. Om de ontwikkeling van ethisch leiderschap te bevorderen, zal, zowel tijdens wervings- en selectieprocedures als bij de beoordelings- en promotiecycli van managers, aandacht moeten worden besteed aan het kritische

[29] Heres (2014), *ibid.*

[30] Greenbaum et al. (2015), *ibid.*

zelfinzicht van de manager en de morele begeleiding die hij medewerkers biedt. Een beoordelingsstelsel dat uitsluitend gericht is op resultaten of op het morele gedrag van de manager zelf, biedt wat dat betreft weinig voedingsbodem voor ethisch leiderschap.

- Managers zouden niet alleen getraind moeten worden in hun morele bewustzijn, maar ook en vooral in hun rol in het integriteitsbeleid. Dat vergt meer dan een eenmalige trainingssessie: ethisch leiderschap ontwikkelt zich namelijk in de praktijk en door ervaring. On-the-job coaching en interview, waarbij integriteitsfunctionarissen en collega-managers dienen als sparringpartner en kritische spiegel voor de manager, lijken met name zinvol.
- Ook integriteitstrainingen voor medewerkers lijken vaak primair gericht op het vergroten van hun moreel bewustzijn. Om medewerkers een meer genuanceerd oordeel te laten vormen over integriteit in de organisatie en van het leiderschap in het bijzonder, is in de trainingen ook aandacht nodig voor percepties en interpretatie van anderzins gedrag, methoden van feedback geven en aanspreken, en het omgaan met en leren van fouten.
- De aparte integriteitsfunctie of -eenheid heeft zich de afgelopen jaren bewezen als nuttig en noodzakelijk om expertise te bundelen en blijvende aandacht voor integriteit te waarborgen. Integriteitsfunctionarissen moeten er echter voor waken dat zij te veel de verantwoordelijkheid voor integriteit op zich te nemen. Managers blijven uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor personeelszorg en aansturing van medewerkers. Om ruimte te bieden voor ethisch leiderschap is het belangrijk managers erop te wijzen dat zij eindverantwoordelijk zijn en blijven voor de personeelszorg en de aansturing op gedrag – ook en wellicht juist als het gaat om integriteit.

Dat ethisch leiderschap van belang is voor publieke organisaties, zullen weinigen tegenwoordig nog ontkennen. In de waan van de dag vergeten we echter al snel dat zulk leiderschap mede gevormd en vervormd wordt door een complex geheel aan verwachtingen, beeldvorming en context. Slechts wanneer we dat inzien, en niet alleen leidinggevend, maar ook hun collega's, medewerkers, HR- en integriteitsfunctionarissen hun verantwoordelijkheid nemen voor de eigen rol in het proces, zal ethisch leiderschap daadwerkelijk kans van slagen hebben.

*Leonie Heres is universitair docent Strategisch HRM bij de afdeling Bedrijfskunde van de Radboud Universiteit.  
Contact: l.heres@fm.ru.nl*

HOOFDSTUK 4

# STRUCTUUR VERSUS CULTUUR

## *Op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid*

### INLEIDING

Overheidsorganisaties zijn wettelijk verplicht integriteitsbeleid te voeren en zich daarover te verantwoorden.<sup>[1]</sup> Doel is: werken volgens de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Van oudsher ligt hierbij de nadruk op regels, procedures en systemen. Die bepalen hoe de organisatie functioneert, wat medewerkers moeten doen, op welke wijze zij de werkzaamheden behoren uit te voeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. Er is, met andere woorden, stevig ingezet op het inrichten van de organisatiestructuur.

Een onmiskenbare trend is echter de toenemende aandacht voor organisatiecultuur. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2014 stelt minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de overheid ten aanzien van integriteit 'momenteel over een solide basis aan wet-

en regelgeving' beschikt.<sup>[2]</sup> Hij vervolgt: 'De focus van integriteitsbeleid zal daarom in de toekomst voornamelijk toegespitst zijn op het verder verankeren van integriteit in de organisatiecultuur.'

Dit roept de vraag op hoe structuur en cultuur zich tot elkaar verhouden. Een vraag die nog niet zo gemakkelijk is te beantwoorden. Hoekstra wijst erop dat cultuur een containerbegrip is.<sup>[3]</sup> 'Cultuur' dient als verzamelnaam voor een scala aan zeer uiteenlopende zaken, zoals: een (ethisch) klimaat van aanspreken en tegenspreken, sociale veiligheid, bewustwording, voorbeeldgedrag, vertrouwen, leiderschap, professionaliteit en beroepstrots. De term cultuur wordt gemakkelijk gebruikt om aan te geven wat je niet wilt: regels, procedures en systemen. Maar is dat terecht? Staat cultuur wel tegenover dergelijke 'harde' beleidsmaat-

[1] De auteurs danken Olof Bik, Rob Blomme, Jitse Talsma, Alain Hoekstra, Sacha Spoor en Olga Crapels voor hun commentaar op concepten van dit hoofdstuk.

[2] <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/16/aanbiedingsbrief-rapport-integriteit-ontwikkeling.html>

[3] A. Hoekstra (2014), 'Cultuur: de ontmaskering van het zwarte gat in het integriteitsdiscours', *HRO*, juli: 20.



gelen, tegenover de structuur van de organisatie? Kan cultuur een alternatief zijn voor regels, procedures en systemen? Hoekstra daagt zijn lezers uit eens goed te doordenken hoe cultuur en structuur elkaar kunnen versterken. Ook wij zien dat het weinig vruchtbaar is om cultuur en structuur als alternatieven tegenover elkaar te zetten: juist in hun wisselwerking vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. Wij pakken die uitdaging van Hoekstra dus graag op.

In paragraaf 2 gaan we eerst op zoek naar een hanteerbare karakterisering van organisatiecultuur in de context van ambtelijke organisaties. Wat is organisatiecultuur en op welke manier beïnvloedt cultuur het gedrag van ambtenaren? In paragraaf 3 bespreken we de wisselwerking tussen organisatiecultuur en organisatiestructuur. In ons slotwoord formuleren we een nieuwe uitdaging.

## WAT IS ORGANISATIECULTUUR?

In een organisatie zijn medewerkers van elkaar afhankelijk bij het uitvoeren van hun werk.<sup>[4]</sup> Zij moeten samenwerken om hun plannen te realiseren. Dat vereist afstemming: hoe werken we samen, hoe verdelen we de resultaten en hoe lossen we conflicten op? Langzamerhand blijkt dat bepaalde manieren van afstemmen goed werken. Op basis van dergelijke (leer)ervaringen ontstaan collectieve patronen. Zo doen we het hier! En wat werkt, dat doet men opnieuw: 'Patronen die in het verleden effectief zijn gebleken voor het oplossen van problemen, worden herhaald.'<sup>[5]</sup> En zo ontstaat een cultuur: het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur bestaat uit gestolde, collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen.

Een cultuur is het meest zichtbaar in het gedrag van mensen, maar onderliggend speelt een min of meer samenhangend geheel van opvattingen en overtuigingen, bestaande uit allerlei aannames, beelden, vooronderstellingen, uitgangspunten, vanzelfsprekendheden, verwachtingen, waarden, normen, omgangsregels, taboes, prioriteiten, oordelen, vooroordelen, enzovoorts. Een cultuur biedt medewerkers duidelijkheid en houvast. De collectieve patronen werken door in de manier waarop zij bepalen:

- hoe een situatie geïnterpreteerd moet worden: wat is er in deze situatie aan de hand en wat is mijn rol daarin?
- welke handelingsalternatieven er zijn: welke keuzemogelijkheden heb ik?
- wat behoorlijk en wat onbehoorlijk is: welke handeling is in deze situatie gepast?

[4] Cultuur is een complex begrip. Er bestaan veel verschillende definities, waarbij bijvoorbeeld onderscheid kan worden gemaakt tussen een antropologische invalshoek of een (sociaal)psychologische invalshoek. Zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport *Ethical Culture Building: A Modern Business Imperative* van het Ethics Resource Center: <http://www.ethics.org/resource/ethical-culture-building-modern-business-imperative>. We zijn in onze uitwerking schatplichtig aan het werk van Schein. Zie voor een overzicht voor ontwikkelingen in het denken over cultuur bijv. R. van Es (2009), 'Noem het vooral geen cultuurverandering', in: Van Es, Boonstra en Tours (red.), *Cultuurverandering: mythe en realiteit*, Kluwer, A. Straathof (2009), *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*, proefschrift Erasmus Universiteit, en DNB working paper (2011), *Corporate culture and behaviour: a survey*, [http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20334\\_tcm46-265304.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20334_tcm46-265304.pdf). We snappen dat in één organisatie sprake kan zijn van meerdere (sub)culturen en dat deze (sub)culturen mede worden gevormd door de cultuur buiten de organisatie (de 'Nederlandse' cultuur, de sector, de professionele beroepsgroep, etc.). We zullen hier echter voor de eenvoud in het betoog niet dieper op ingaan.

[5] R. Vos en R. Witte (2007), *Integriteit en cultuur*, Ministerie van Financiën: 14. Zie [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/boeken\\_integriteitencultuuruitdagingvoormanagereauditoprojectbureauafar.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/boeken_integriteitencultuuruitdagingvoormanagereauditoprojectbureauafar.pdf)

Een belangrijke functie van cultuur is dus: duidelijkheid bieden. Daarnaast heeft cultuur ook 'de functie van het verminderen van angsten wanneer leden van een organisatie worden geconfronteerd met onzekerheden. De cultuur voorziet dan in een vermindering van angsten omdat dan de cultuur aangeeft wat te doen en waarom.'<sup>[6]</sup>

### **De normatieve geldingskracht van cultuur**

De collectieve patronen hebben een sterke normatieve geldingskracht. 'Aan nieuwe leden van de organisatie worden deze patronen als de juiste wijze van waarnemen, denken, voelen en handelen met betrekking tot het reilen en zeilen van de organisatie voorgehouden.'<sup>[7]</sup> Maar cultuur is niet causaal wetmatig. Medewerkers kunnen afwijkend gedrag vertonen, maar daarmee lopen ze het risico dat ze zichzelf buiten de groep plaatsen. En dat gaat ten koste van het sociale kapitaal: 'De mens is nu eenmaal een sociaal dier. En ons sociale kapitaal, de goodwill die we hebben bij anderen, zetten we niet graag op het spel. We willen graag leuk, behulpzaam, positief en aardig worden gevonden. Hoe groter dat sociale kapitaal, des te sterker de band is tussen mensen.'<sup>[8]</sup> En daarmee wordt eigenlijk al aangegeven hoe cultuur mensen beïnvloedt: om bij de groep te horen, zullen mensen zich aanpassen aan de patronen die kenmerkend zijn voor de groep. Op die manier laat je zien dat je erbij hoort.

### **Cultuur en organisatie**

Een cultuur ontstaat en wordt bevestigd en onderhouden in de interactie tussen mensen. Zet een aantal mensen bij elkaar en er ontstaat bijna als vanzelf een cultuur: zo doen we het hier! Als we het hebben over organisatiecultuur, dan moeten we natuurlijk goed beseffen dat een organisatie een heel specifieke

context is. Mensen worden betaald om bepaalde werkzaamheden te verrichten die hen vanuit de organisatie worden opgedragen. Ze hebben leidinggevenden die hen aansturen en beoordelen. Ze hebben te maken met allerlei voorschriften, regels en systemen.

Bik geeft aan dat de organisatiecultuur voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door de boodschappen die de mensen denken te ontvangen over wat echt wordt gewaardeerd binnen de organisatie.<sup>[9]</sup> Die boodschappen hebben in ieder geval vier bronnen:

- het voorbeeldgedrag van de leiding (bijvoorbeeld hoe leidinggevenden zelf hun declaratieformulier invullen, hoe ze omgaan met gemaakte fouten of in hoeverre ze ervoor openstaan om lastige dilemma's te bespreken);
- de beslissingen die worden genomen over tijd, geld of andere schaarse middelen (Welk punt valt altijd van de agenda af? Wordt dat punt dan wel belangrijk gevonden? Wie krijgt promotie? En waarom?);
- de regels, procedures en systemen in de organisatie (zoals het beloningssysteem, het performance management systeem, maar ook interne controle- en integriteitsmaatregelen zelf);
- het verhaal dat wordt verteld over wat belangrijk wordt gevonden (zoals het doel, de missie, de visie en de kernwaarden).

De eerste drie bronnen gaan over daden. Die zijn vaak krachtiger dan woorden. Zoals een der geïnterviewden in een onderzoek naar het voorbeeldgedrag van leidinggevenden, stevig neerzette: 'Mensen beoordelen je niet op wat je zegt, maar op wat je doet.'<sup>[10]</sup> En in de woorden van een andere geïnterviewde: 'Wat je doet spreekt zo luid, ik hoor niet wat je zegt.' Wat overigens weer niet wil zeggen dat het

[9] O. Bik (2011), 'Cultuur centraal in zorgplicht', *Tijdschrift voor Compliance*, nr. 1-2, 36-39.

[10] L. Treviño, L. Hartman en M. Brown (2000), 'Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership', *California management review*, vol. 42, no. 4, 128-142.

[6] Vos en Witte (2007), *ibid.*: 15.

[7] Vos en Witte (2007), *ibid.*: 14.

[8] M. Blok (2013), *Kop dicht, mond open. Breaking corporate silence*, Adformatie Groep: 15.

verhaal onbelangrijk is. Het gaat om boodschappen die mensen *denken* te ontvangen. Medewerkers zien een leidinggevende van alles doen, maar ze zien niet wat er in zijn hoofd omgaat. Als hij dus niet vertelt waaróm hij doet wat hij doet, wat het verhaal erbij is, dan kunnen ze slechts gissen naar de beweegredenen. En dan is het niet vanzelfsprekend dat medewerkers denken dat de manager, bijvoorbeeld, kernwaarden een warm hart toedraagt. Waarom zou hij er anders over zwijgen?

In essentie, stelt Bik, ‘stuurt een organisatie altijd op cultuur, alleen niet altijd bewust en zeker niet altijd op de goede wijze of in de goede richting.’<sup>[11]</sup> Hoe kan een organisatie bewust op cultuur sturen? Dat behandelen we paragraaf 3.

### **Twee dimensies van cultuur**

In de literatuur zijn allerlei dimensies onderscheiden om een bepaalde cultuur te karakteriseren.<sup>[12]</sup> Bijvoorbeeld: procesgericht, mensgericht, taakgericht, open, gesloten, hiërarchisch, etc. Sommige onderzoekers hebben zo categorieën opgesteld om culturen te classificeren. Dat kan voor bepaalde doeleinden heel nuttig zijn. Kijkend naar discussies over organisatiecultuur en integriteit vinden wij het belangrijk om onderscheid te maken tussen twee dimensies: waardenvol en gewetensvol.<sup>[13]</sup> Dit onderscheid is verwant aan het onderscheid tussen moraal en ethiek, waarbij moraal staat voor de gedeelde waarden en normen en ethiek voor reflectie op de moraal.

Als minister Dijsselbloem een genadeloos oordeel velt over ‘misstanden en verkeerd gedrag die vrij breed door de organisatie’ van de Nederlandse Spoorwegen zijn verspreid, dan spreekt hij een oordeel uit over de waardenvolle dimensie van de NS-cultuur, over de gedeelde moraal in de organisatie. In een *waardenvolle* cultuur kunnen alle medewerkers een antwoord geven op de volgende vragen en ze gedragen zich daar ook naar:

‘Wat doen we hier? Voor wie doen we het?

Waar gaan we naartoe? En hoe komen we er?

Waar zijn we goed in?

Vanuit welke waarden en normen opereren we?

Wat is onze grote wens of ambitie?

Wat is onze bijdrage aan de wereld?’<sup>[14]</sup>

Vanuit een waardenvolle dimensie kijken we op twee manieren naar een organisatiecultuur. In de eerste plaats: zijn er duidelijke impliciete en expliciete waarden en normen die ook daadwerkelijk richtinggevend zijn? Is er een gedeelde moraal? Een *waardenloze* cultuur biedt geen richting. Die is *amoreel* en laat het aan alle individuele medewerkers over om hun eigen oordeel te vormen.

En in de tweede plaats, als we dan over cultuur nadenken in het kader van integriteit: kunnen deze waarden en normen de morele toets der kritiek doorstaan, passen de huidige waarden en normen bij goed ambtenaarschap? De maffia heeft immers ook een waardenvolle cultuur. Alleen is die cultuur *immoreel*. De kritiek van Dijsselbloem was hierop gericht: in de cultuur van de NS overheersten blijkbaar de verkeerde waarden en normen.

[11] Bik (2011), *ibid.*: 38.

[12] Zie voetnoot 4 voor literatuuroverzichten.

[13] Zie voor een uitgebreide bespreking van dit onderscheid het hoofdstuk ‘Veranderen van cultuur’ in E. Karssing (2011), *De oplossing is het probleem niet! Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*, Capelle aan den IJssel: NCI.

[14] T. Peeman (2009), *I trust U. Managen vanuit vertrouwen*, Amsterdam: Pearson Education: 70.

Een *gewetensvolle cultuur* komt op een andere manier in beeld, namelijk: de gedeelde moraal kritisch kunnen bevragen. In de in de inleiding genoemde brief, benadrukt Plasterk de gewetensvolle dimensie, wanneer hij aangeeft: 'Integriteit "vormt" zich immers niet alleen in regels, maar voornamelijk in een *goed gesprek*.' Hetzelfde geldt voor de conclusie van de commissie-Halsema (Commissie Behoorlijk Bestuur) die stelt dat nog meer regels niet helpen om misstanden te voorkomen. Er zijn lastige gesprekken nodig: 'Die lastige gesprekken hoeven niet steeds lastig van toon te zijn – een goede eerste vraag is "Hoe gaat het eigenlijk?"' De gesprekken zijn er vooral om indringende vragen te stellen, zonder meteen te eindigen in het antwoord ja of nee. Het zijn gelegenheden om het eigen en andermans handelen te bevragen, een discussie over waarden te voeren en afwijkende opvattingen te horen. Geen snelle enquêtes aan de hand van prefab-vragenlijsten, maar inhoudelijke gesprekken waarin mensen om hun ervaringen en meningen wordt gevraagd.<sup>[15]</sup>

Goodpaster werkt in *Corporate Conscience* de karakterisering van de gewetensvolle dimensie uit.<sup>[16]</sup> Hij stelt dit gelijk aan kritisch onderzoek van waarden, normen, opvattingen en overtuigingen: 'Waarom vind ik dit en kan het de toets der kritiek doorstaan?' Dit zijn *ethische* vragen, vragen die reflecteren op de moraal. Het stellen van dergelijke vragen is cruciaal. Ze gaan verder dan hoe-vragen als: Hoe voer ik deze opdracht uit? of Hoe kan ik deze taak efficiënter uitvoeren? Hierbij staan de achterliggende inzichten niet of nauwelijks ter discussie.

[15] Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), *Een lastig gesprek*: 21. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur.html>

[16] K. Goodpaster (2007), *Conscience and corporate culture*, Oxford: Blackwell.

Belangrijk is dat juist de waarom-vraag wordt gesteld. Pas dan komen waarden, normen, opvattingen en overtuigingen zelf aan bod en wordt het mogelijk ze te onderzoeken en waar nodig te corrigeren. Goodpaster concludeert daarom dat in een organisatie tijd moet worden gemaakt om na te denken over de missie, over de operationele doelstellingen, over 'onze manier van werken'. In een gewetensvolle cultuur vinden collega's het vanzelfsprekend om, gevraagd en ongevraagd, met elkaar het gesprek aan te gaan over vanzelfsprekendheden, over lastige kwesties, over de inhoud en grenzen van hun verantwoordelijkheden. Om gezamenlijk uitgangspunten te verhelderen en te toetsen en te zoeken naar toepasbare kaders. En indien nodig, elkaar daar ook op aan te spreken.

In een integere organisatie is het mogelijk om dergelijke ethische vragen te stellen. Daar heerst een gewetensvolle cultuur. Kenmerken van een dergelijke cultuur zijn: veiligheid, openheid, alertheid, constructief meedenken, aanspreekbaarheid, vertrouwen, wederzijds begrip en respect. Er is ruimte voor echte vragen, vragen waarbij het antwoord niet vanzelfsprekend is.

### Vitale cultuur

Een cultuur wordt dus door mensen gemaakt, maar beïnvloedt ook mensen. Cultuur ontstaat in de interactie tussen mensen, het is mensenwerk, het resultaat van een collectief leerproces. Cultuur is niet het resultaat van een menselijk ontwerp, maar ontstaat, vaak via *trial and error*, uit de manier waarop groepen mensen reageren op problemen en uitdagingen. Tegelijkertijd is een cultuur ook een belangrijk 'hulpmiddel' voor de interactie, voor de manier waarop mensen met elkaar omgaan.<sup>[17]</sup> In een *vitale* cultuur is tegelijkertijd sprake van bevestiging en leren, van stollen en ontstollen.

[17] Giddens noemt dit de dualiteit van sociale structuren.

Nieuwkomers worden in de cultuur ingewijd. Voor hen is de bestaande cultuur te vergelijken met de manier waarop de regels van het verkeer, ook mensenwerk, er voor nieuwe weggebruikers op een 'natuurlijke' wijze zijn. De regels zijn er al voordat iemand voor het eerst de weg opgaat en blijven onveranderd bestaan bij de komst van een nieuwe weggebruiker.<sup>[18]</sup> In een socialisatieproces kunnen mensen zich de cultuur eigen maken en zelfs omarmen. Vervolgens is er in een vitale cultuur ook ruimte voor 'innovatie'. Mensen of groepen mensen kunnen de huidige cultuur ter discussie stellen, nieuwe overwegingen introduceren en oude overwegingen nieuw leven inblazen. Niet alleen in woorden, maar voor een belangrijk deel ook in daden.

De vitaliteit van een cultuur kan op twee manieren onder druk komen te staan. In de eerste plaats doordat de patronen niet langer worden onderhouden en doorgegeven. Een vitale cultuur wordt ook door mensen gedragen, bevestigd door de manier waarop men met elkaar omgaat. Een cultuur verliest haar levenskracht wanneer ze niet langer wordt doorgegeven en haar normatieve geldingskracht kwijtraakt. Dan vervliegt de waardenvolle dimensie. Het resultaat is een organisatie zonder gedeelde moraal waarin ieder voor zichzelf zijn koers moet bepalen.

In de tweede plaats wordt een vitale cultuur bedreigd door *reïficatie*: de gestolde (leer)ervaringen verstenen. Nieuwe problemen en uitdagingen vragen soms echter om een nieuwe aanpak. Er is sprake van reïficatie als de 'oude oplossingen' heilig worden verklaard en er dus geen sprake meer is van leren, er geen ruimte is voor andere of nieuwe oplossingen. De gewetensvolle dimensie is dan verdwenen. In een vitale cultuur kunnen bepaalde patronen juist tijdelijk worden ontsteld en bevraagd: is dit nog steeds de beste oplossing of

[18] Vgl. J. Jansz (1991), *Person, self, and moral demands*, Leiden: DSWO Press.

moeten we een andere oplossing vinden? Cultuur is dan veranderbaar door ethische vragen te stellen en de ingesleten patronen te doorbreken.<sup>[19]</sup>

Een vitale cultuur valt overigens niet per se samen met de gewenste cultuur. Daarvoor moeten de waarden en normen passen bij goed ambtenaarschap. Een reden te meer om met het integriteitsbeleid ook te sturen op organisatiecultuur.

## MODEREREN EN STRUCTUREREN

Bij de vormgeving van integriteitsbeleid is van oudsher stevig ingezet op regels, procedures en systemen. De nadruk ligt dan op de structuur van de organisatie. Ook is de rol van bestuurders en leidinggevendenden altijd benoemd: ze moeten zelf het goede gedrag voorleven, het belang van integriteit benadrukken en, indien nodig, verkeerd gedrag corrigeren.<sup>[20]</sup>

De laatste jaren wordt steeds meer het belang van cultuur benadrukt. Terecht, als we kijken naar de analyse hierboven. Integriteit en cultuur horen op natuurlijke wijze bij elkaar. De organisatiecultuur geeft aan wat de bestaande patronen van waarnemen, denken, doen en voelen daadwerkelijk zijn: zo doen we het hier! Integriteit zegt iets over de gewenste moraal en is daarmee dus een toetssteen voor de organisatiecultuur. Maar hoe verhoudt de oproep om aandacht te hebben voor cultuur, zich tot de structuur, tot de meer klassieke inzet van regels, procedures en systemen?

[19] J. Boonstra (2010), *Leiders in cultuurverandering*, Van Gorcum: 26-27.

[20] We gaan verder niet in op de rol van leiderschap, zonder daarmee aan te willen geven dat dit onbelangrijk is. Zie voor aanwijzingen voor de rol van bestuurders en managers paragraaf 2 'cultuur en organisatie' en hoofdstuk 2 in dit jaarboek.

## Wisselwerking

Cultuur ontstaat primair in de interactie tussen mensen. Echter, de organisatiestructuur heeft zeker ook invloed. Ze geeft mede vorm aan de cultuur in de organisatie. Structuur is immers een belangrijke bron voor de boodschap over wat in de organisatie echt wordt gewaardeerd. Ofwel: regels, procedures en systemen hebben een *structurerende* werking op cultuur! Deze invloed kan erg sterk zijn. Ten goede en ten kwade. Het deed Luyendijk, in zijn boek over de financiële sector in Londen, zelfs verzuchten: 'Zouden we morgen de hele City naar een onbewoond eiland afvoeren en vervangen door een kwart miljoen nieuwe mensen, dan ben ik ervan overtuigd dat we in no time hetzelfde wangedrag weer zullen zien'.<sup>[21]</sup>

Omgekeerd heeft de organisatiecultuur een *modererende* invloed op de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium.<sup>[22]</sup> De effectiviteit van regels, procedures en systemen is mede afhankelijk van de mate waarin zij in de cultuur worden verankerd. In goed integriteitsbeleid krijgt dus zowel cultuur als structuur aandacht. Maar niet als verschillende grootheden die los staan van elkaar of zelfs alternatieven voor elkaar zijn: juist in hun *wisselwerking* vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid!

## De modererende cultuur

Met instrumenten, maatregelen, procedures en regelingen tracht integriteitsbeleid het gedrag van ambtenaren te beïnvloeden. Meestal door ambtenaren op *directe* wijze individueel aan te spreken. De individuele ambtenaar moet zijn nevenwerkzaamheden registreren; de individuele ambtenaar mag slechts in beperkte mate geschenken aannemen.

Maar ook de organisatiecultuur beïnvloedt het gedrag van ambtenaren. Wie instrumenten, maatregelen, procedures en regelingen inzet, kan hier niet aan voorbijgaan. Op de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium om ambtenaren direct aan te spreken, heeft de cultuur een *modererende* invloed. Ambtenaren zullen een maatregel die goed aansluit bij de bestaande cultuur eerder omarmen en als gewenst en zinvol beschouwen. En een AO&IC-handboek dat in een informele cultuur in de kast blijft liggen, zal weinig bijdragen aan de interne beheersing van de organisatie. Met andere woorden: de organisatiecultuur kan de effectiviteit van een maatregel versterken maar ook ontkrachten. Hoe groter de kloof tussen 'de wereld van papier' en de cultuur, hoe minder effectief formele of geschreven regels het gedrag van mensen zullen beïnvloeden. Om de slag te maken van papier naar praktijk is verankering in de cultuur een belangrijk aangrijpingspunt.

Vanwege deze modererende invloed is het dus goed om te onderzoeken of bepaalde maatregelen aansluiten bij de cultuur in de organisatie. En of er sprake is van consistentie tussen het verhaal dat men vertelt, de dingen die men doet (het voorbeeldgedrag en de beslissingen die men neemt) en de regels, procedures en systemen.<sup>[23]</sup> Zo ja, heel mooi. Dan kunnen maatregelen een cultuur versterken of een aanvulling bieden op reeds bestaande collectieve patronen. Zo nee, dan is wellicht een andere maatregel beter. Een maatregel die niet past bij de cultuur roept alleen maar weerstand op. Dat is overigens niet meteen een reden om de maatregel weer in te trekken. Zeker niet als de maatregel mede gericht is op het veranderen van onwenselijke aspecten van de bestaande organisatiecultuur.

[21] J. Luyendijk (2015), *Dit kan niet waar zijn. Onder bankiers*, Amsterdam: Atlas Contact: 189.

[22] In de wetenschap is een modererende variabele gedefinieerd als een variabele die invloed heeft op de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. In 'ons' geval resp. de structuur en het gedrag.

[23] Bik (2011), *ibid.*

## Structurerend beleid

Regels, procedures en systemen hebben omgekeerd ook een *structurende* werking op cultuur. De structuur geeft mede vorm aan de cultuur in de organisatie, als een belangrijke bron voor de boodschap wat er in de organisatie echt wordt gewaardeerd. Structuurmaatregelen leiden tot wijzigingen in de uitvoering van het werk en zetten bestaande collectieve patronen onder druk.<sup>[24]</sup> In het rapport *Leading by example* van De Nederlandsche Bank worden structurende aanbevelingen gedaan om, in onze woorden, de gewetensvolle dimensie van organisatiecultuur te versterken:

‘Structureren van tegenspraak: organiseer vergaderingen zo dat een constructieve kritische dialoog kan ontstaan. Eerste voorwaarde is dat de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen helder worden beschreven en dat verwachtingen daaromtrent over en weer worden uitgesproken. Vervolgens kunnen met eenvoudige maatregelen (zoals het benoemen van een ‘advocaat van de duivel’, het werken in subgroepen, etc.) de kwaliteit van de voorbereiding en bespreking van de besluiten worden verbeterd. Ten slotte kan eventueel een derde worden belast met de taak de onderlinge dynamiek te bewaken.’<sup>[25]</sup>

Blok noemt bijvoorbeeld functieroulatie als een structurende maatregel om het geweten van de organisatie te versterken: door managers en medewerkers tijdig te laten bewegen, zorgt de organisatie ervoor dat medewerkers scherp en nieuwsgierig blijven.<sup>[26]</sup> En een beloningssysteem dat meer oog heeft voor de individuele bijdrage van ambtenaren kan leiden tot competitie op de werkvloer. Een gedragscode is

een structurende maatregel om in te spelen op de waardenvolle dimensie van de organisatiecultuur. Die beschrijft immers de moraal van de organisatie en biedt duidelijkheid: zo doen we het hier!

## TOT SLOT

In discussies over integriteitsbeleid worden cultuur en structuur vaak tegenover elkaar gezet. We zien dit terug in andere veelgebruikte tegenstellingen als zacht versus hard, roddruk versus blauwdruk, soft controls versus hard controls. Zeker, het zijn verschillende grootheden. Maar helpt ons dat verder? Het maken van onderscheidingen kent een eigen dynamiek: voordat je het weet wordt het één belangrijker gevonden dan het ander. En dat kan leiden tot schijn-tegenstellingen. Na het knippen – het onderscheiden – moeten we ook weer plakken: hoe verhouden de onderscheiden grootheden zich tot elkaar?

We concluderen dat we juist in de wisselwerking tussen organisatiecultuur en structuur aanknopingspunten vinden voor integriteitsbeleid. Het is verstandig om bij de inzet van beleidsinstrumentaria die primair gericht zijn op individuele ambtenaren, oog te hebben voor de *modererende* werking van de organisatiecultuur op de effectiviteit van regels, procedures en systemen en omgekeerd voor de *structurende* werking van beleidsmaatregelen op cultuur. Op die manier kunnen cultuur en structuur elkaar versterken.

Daarnaast hebben we het belang van een vitale cultuur benadrukt. Hierin is tegelijkertijd sprake van bevestiging en leren, van stollen en ontstollen. ‘Onze manier van werken’ wordt bekrachtigd en er is ruimte voor innovatie, voor leren. Dit vergt onderhoud. En soms is de cultuur zelf het probleem geworden. Dan is de moraal vervlogen of juist versteend. In dergelijke gevallen is een ‘cultuurverandering’ wenselijk. Zowel bij onderhoud als bij verandering is

[24] Boonstra (2010), *ibid.*: 205.

[25] DNB (2013), *Leading by example. Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen*. [http://www.dnb.nl/binaries/Leading%20by%20example\\_tcm46-286975.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Leading%20by%20example_tcm46-286975.pdf)

[26] Blok (2013), *ibid.*: 94-98.

het gepast om te kijken hoe je met maatregelen primair op cultuur kunt inspelen. Daarbij ligt de nadruk op interactieve en betekenisvolle interventies. Met andere woorden: op het goede, maar soms lastige, gesprek.

Om de waardenvolle cultuur te agenderen, is het zaak om bestaande collectieve patronen zichtbaar te maken, onderliggende waarden, normen en overtuigingen te expliciteren, en deze vervolgens te confronteren met de gewenste moraal. Bijvoorbeeld door:

- storytelling en door trotse verhalen uit te wisselen<sup>[27]</sup>;
- te werken aan bezieling, door aan te sluiten op de ‘stille waarden’ van medewerkers<sup>[28]</sup>;
- gezamenlijk een gedragscode te formuleren;
- direct feedback te geven op de gevolgen van ongewenst gedrag;
- tijdens introductieprogramma’s de normen en waarden van de organisatie te behandelen.

Om de gewetensvolle cultuur te versterken, is een leeromgeving nodig waarin de medewerkers ervaringen uitwisselen, daarop reflecteren en daarvan leren.<sup>[29]</sup> Belangrijk doel is: leren te leren. Dat vereist tijd en aandacht in de organisatie. Enkele suggesties voor organisaties om aan een gewetensvolle cultuur te werken:

- periodiek, kritisch onderzoek naar beoordelings- en besluitvormingsstructuur;
- training en communicatie over zorgvuldige morele oordeelsvorming;
- diversiteit bevorderen;
- creativiteit en initiatief belonen;

[27] Zie bijv. E. Karssing (2013), ‘Beroepstrots en integriteit. Inspireren en leren met trotse verhalen’, in: M. Zweegers en E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2013*, BIOS.

[28] Vgl. H. Aardema (2005), *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit Nederland.

[29] Boonstra (2010), *ibid.*: 269.

- veiligheid, openheid, etc. uitvragen via een medewerkerstevredenheidsonderzoek;
- zichtbaar tegenstrijdige belangen erkennen en afwegen.<sup>[30]</sup>

### **De volgende uitdaging: beleid maken met kennis van gedrag**

In dit hoofdstuk hebben we de uitdaging van Hoekstra opgepakt om eens goed te doordenken hoe cultuur en structuur elkaar kunnen versterken. Nu wacht ons de volgende uitdaging. In 2014 zijn drie rapporten verschenen waarin wordt gepleit voor een gedragswetenschappelijk perspectief op overheidsbeleid.<sup>[31]</sup> Cultuur speelt daar weliswaar een rol in, maar dit gedragswetenschappelijk perspectief is veel breder: ‘In de gedragswetenschap is al lange tijd bekend dat veel mensen niet altijd weloverwogen en goed geïnformeerd kiezen, vaak een voorkeur hebben voor de status quo, niet alleen worden gedreven door financieel eigenbelang, geregeld de neiging hebben geringe voordelen op korte termijn zwaarder te wegen dan grote winsten op lange termijn, gevoelig zijn voor wat anderen doen, zonder het zich te realiseren worden beïnvloed door factoren in de omgeving, enzovoort.’<sup>[32]</sup> De rapporten gaan niet in op integriteitsbeleid. Maar het lijkt onvermijdelijk dat deze gedragskennis ook bij het denken over het integriteitsinstrumentarium zal worden gebruikt om te simpele intuïties over ‘wat werkt’ te bekritisieren en nieuwe, innovatieve maatregelen te ontwikkelen.

[30] Uit: DNB (2009), *De 7 elementen van een integere cultuur*: [http://www.dnb.nl/binaries/De%207%20Elementen%20van%20een%20Integere%20Cultuur\\_tcm46-233197.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/De%207%20Elementen%20van%20een%20Integere%20Cultuur_tcm46-233197.pdf)

[31] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014), *Doen en laten: Effectiever milieubeleid door mensenkennis*; Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2014), *De verleiding weerstaan: grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*. Zie ook de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 140).

[32] WRR (2014), *ibid.*: 38.



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

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

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

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

HOOFDSTUK 5

# BOUWSTENEN VOOR EEN KRACHTIG AMBTENARENSTATUUT

## INLEIDING

De rechtspositie van de ambtenaar wordt genormaliseerd, maar daarmee wordt de ambtenaar geen gewone werknemer. Integendeel, de normalisering heeft de politieke belangstelling voor het eigen karakter van het ambtenaarschap aangewakkerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft toegezegd om een aantal belangrijke kernwaarden op te nemen in een ambtenarenstatuut. Dit statuut is nu in voorbereiding. Wat is het belang om tot zo'n waardenbenadering van het ambtenaarschap te komen? En wat kan een statuut daarvoor betekenen?

We gaan te rade bij een aantal landen die al langere tijd ervaring hebben met codes voor de publieke dienst. Ook putten we uit onderzoek dat aanwijzingen geeft voor hoe we vanuit waarden ook de daden – het gedrag – kunnen beïnvloeden. Als we in Nederland echt willen werken met waarden, hebben we nog wel een weg te gaan. In dit hoofdstuk schetsen we een aantal markeringspunten op die weg. Het ambtenarenstatuut zou een stevige inhoud moeten krijgen die zowel een publieke als een professionele missie

uitdraagt. Dan nog biedt het slechts een vertrekpunt. Om goed ambtenaarschap te helpen bevorderen, moet zo'n statuut onderdeel worden van een bredere aanpak, een programma. Wij pleiten ervoor om de morele dimensie van het ambtelijk vakmanschap versterkte aandacht te geven. Dat is overigens geen zaak van de overheidswerkgever alleen, maar ook van de ambtenaar zelf.

## WAARDEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

Wie goed ambtenaarschap wil bevorderen, grijpt vaak naar gebiedende en verbiedende regels. Maar dat is een valkuil. Uit onderzoek blijkt dat die regels lang niet altijd effectief zijn om gewenst gedrag te bevorderen. Sterker nog, in een context waar dat gewenste gedrag onder druk komt te staan, kunnen die regels juist leiden tot ontwijkgedrag of cynisme. Een ander belangrijk bezwaar is dat we op die manier verzuimen te bepalen welk type gedrag in welke context nastrevenswaardig is, en waarom dat zo is. Een waardenbenadering biedt daarvoor een oplossing.

## Waardenrevival, een tegenbeweging?

De belangstelling voor waarden en waardengeoriënteerd werken is de laatste decennia opvallend sterk toegenomen. In de ontwikkelde Westminsterlanden (Australië, Nieuw-Zeeland, Groot-Brittannië en Canada) groeide vanaf het midden van de jaren tachtig opeens de aandacht voor de waarden van de publieke dienstverlening, terwijl men vanaf midden jaren zestig vooral gericht was geweest op morele regels.<sup>[1]</sup> Deze plotselinge verschuiving in de aandacht werd mede veroorzaakt door het New Public Management. Bovendien bleken ambtenaren in verzelfstandigde, service- en burgergerichte organisaties meer discretionaire ruimte nodig te hebben. Oude, ‘top down’ werkende controleinstrumenten functioneerden niet meer.<sup>[2]</sup> New Public Management, de ‘amorele’ en zakelijke managementstijl, wekte uiteindelijk juist een hernieuwde belangstelling op voor ethiek en waarden. Een onbedoeld tegeneffect dus. In ons land wees Bovens ook op ontwikkelingen als internationalisering, verzelfstandiging en de interactieve beleidsvorming.<sup>[3]</sup> Het gevolg hiervan is dat ambtelijk werk steeds meer ruimte vergt.

Omdat die ruimte voor ambtenaren kan leiden tot ambtelijke willekeur, wordt deze (vooral in de uitvoering van overheidsbeleid) nogal eens beteugeld met meer regelgeving en protocollen, met de bijbehorende

nadelen. Een andere weg, die van het verbeteren van het professionele kompas, is begaanbaar waar de ambtelijke ruimte wél wordt gewenst en wordt ook bepleit in een recent rapport over integriteit van Anderersson Elfers Felix in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken. Nieuwe ontwikkelingen in het openbaar bestuur, maar ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt, brengen volgens dat rapport extra kwetsbaarheden met zich mee, die niet kunnen worden bestreden met meer regels. Daarom waarschuwt het rapport voor de risico- en regelreflexen die leiden tot ‘handelingsverlegenheid’, en pleit het voor aandacht voor het ‘bewust menselijk handelen’ in een veilige, lerende cultuur.<sup>[4]</sup> Dat scheidt de behoefte aan meer intrinsieke maatstaven voor goed werk: waarden.

## Welke waarden: de normatieve benadering

Welke waarden kunnen sturend zijn voor de publieke dienstverlening, voor het ambtelijk werk? Jørgensen en Bozeman hebben geïnventariseerd welke waarden de gezaghebbende vakbladen (in de US, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen) verbinden aan de publieke taak.<sup>[5]</sup> Zij komen, op grond van een uitgebreide literatuurstudie, tot zeven categorieën en 72 waarden (waarvan wij er hier enkele ter illustratie opnemen):

1. *de publieke bijdrage te leveren aan de samenleving*: algemeen belang, altruïsme (menselijke waardigheid), duurzaamheid, ‘waardig’ bestuur;
2. *de transformatie van belangen tot publieke beslissingen*: meerderheidsregel, democratie, betrokkenheid van burgers, rechten van individuen en minderheden;
3. *de relatie met politici*: loyaliteit, responsiviteit, verantwoordingsbereidheid;

[1] K. Kernaghan (2003), ‘Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece’, *Public Administration Review*, November/December, vol. 63, no. 6 (711-719): 712.

[2] J. Gow (2005), *A Practical Basis for Public Service Ethics*. Paper prepared for the annual conference of the Canadian Political Science Association. Western University, London Ontario.

[3] M. Bovens (2000), *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie Utrecht. Over de wijze waarop ambtenaren in contact met de burgers het overheidsgezag vertegenwoordigen, zie ook: T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.) (2012), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdigers*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

[4] Andersson Elfers Felix (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*.

[5] T. Jørgensen en B. Bozeman (2007), ‘Public Values. An Inventory’, *Administration & Society*, Vol. 39 Nr. 3, 354-38.

4. *de relatie van de ambtelijke organisatie met de omgeving*: afweging tussen openheid en vertrouwelijkheid, responsiviteit, waarde hechten aan de publieke opinie;
5. *de relatie tussen organisaties*: stabiliteit, betrouwbaarheid, tijdigheid, innovatie, productiviteit, effectiviteit;
6. *het gedrag van ambtenaren*: verantwoordingsbereidheid, professionalisme, eerlijkheid, integriteit;
7. *de relatie met burgers*: rechtmatigheid, gelijke behandeling, redelijkheid, responsiviteit.

Jørgensen en Bozeman roepen op tot verder onderzoek dat kan leiden tot de destillatie van een kleinere set kernwaarden, waarden die:

- veel worden genoemd in relatie tot andere en verwante waarden;
- en als het ware functioneren als een kern in een netwerk.

Kernaghan onderscheidt vier hoofdcategorieën van waarden in de publieke dienstverlening, namelijk ethische, democratische, professionele en mensgerichte waarden.<sup>[6]</sup> Bovendien beperkt hij het aantal waarden tot 28. Zijn vierdeling is nadien veel gebruikt (zie tabel).

Vier waarden uit de eerste categorie vinden we ook terug bij de andere drie: rechtvaardigheid, aanspreekbaarheid, loyaliteit en deskundigheid. Elke categorie heeft dus ook een of meer ethische componenten. We kunnen de hoofdcategorieën zien als de vier dimensies in de waardenoriëntatie van de publieke dienst.

#### **Welke waarden: de empirische benadering.**

In de vorige paragraaf schetsten we de uitkomsten van enkele normatieve benaderingen. Van der Wal koos een andere invalshoek: hij heeft empirisch onderzoek gedaan naar de waarden die ambtenaren *zelf* het belangrijkste vinden.<sup>[7]</sup> Daar staan deskundigheid en eerlijkheid bovenaan, gevolgd door doelmatigheid, rechtmatigheid en dienstbaarheid, toewijding, openheid, collegialiteit en onafhankelijkheid. In de sessies over Goed Werk<sup>[8]</sup>, die wij in het kader van de Stichting Beroepseer uitvoerden met ambtenaren (zowel beleidsambtenaren als uitvoerende ambtenaren), scoren vooral onpartijdigheid (ten opzichte van de politiek), deskundigheid, eerlijkheid, transparantie, en verantwoordingsbereidheid hoog. In uitvoerende onderdelen wordt klant- (of cliënt-)gerichtheid vaak genoemd. Bij leidinggevendenden kwamen we de waarden innovativiteit en effectiviteit veel tegen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken voerde in het najaar van 2014 een enquête uit onder een groot aan-

Ethisch	Democratisch	Professioneel	Mensgericht
Integriteit	Rechtsstatelijkheid	Effectiviteit	Zorgzaamheid
Rechtvaardigheid	Onpartijdigheid	Efficiëntie	Rechtvaardigheid
Aanspreekbaarheid	Aanspreekbaarheid	Dienstverlenend	Tolerantie
Loyaliteit	Loyaliteit	Leiderschap	Fatsoen
Deskundigheid	Openheid	Deskundigheid	Compassie
Respect	Responsiviteit	Innovatie	Moed
Eerlijkheid	Representativiteit	Kwaliteit	Welwillendheid
Oprechtheid	Rechtmatigheid	Creativiteit	Menselijkheid

[7] Z. van der Wal (2012), 'Waarden en integriteit', in: J. van den Heuvel, L. Huberts & E. Muller (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer.

[8] Zie <http://www.beroepseer.nl/nl/goed-werk-hub>

[6] K. Kernaghan (2003), *ibid.*: 712.

tal ambtenaren.<sup>[9]</sup> Zij kozen als kernwaarden voor hun eigen werk: professionaliteit, integriteit en verantwoording. Waar de respondenten breder naar de eigen organisatie, sector of gehele overheid kijken, noemen ze daar steeds het begrip rechtmatigheid bij. Dit laat zien dat de vraag aan welke waarden men betekenis hecht, niet alleen verbonden is aan de publieke taak. Er is ook een relatie met de rollen die de betreffende medewerkers vervullen: de ambtenaren drukken er hun aspiraties mee uit om deskundig en onpartijdig te zijn, leidinggevend en willen worden aangesproken op hun betekenis voor de effectiviteit en de vernieuwing in de organisatie. Waarden komen dus ook voort uit professionele rollen.

## HET AMBTENARENSTATUUT: EEN PUBLIEKE EN PROFESSIONELE MISSIE?

Het integriteitsbeleid in ons land is sterk regel- en systeemgericht. De integriteitsmonitor bijvoorbeeld brengt periodiek in beeld in hoeverre de diverse geledingen binnen de overheid de verlangde voorzieningen (regels, plannen, functionarissen, rapportages) hebben gerealiseerd. Dat ziet er allemaal heel behoorlijk uit. En zo lang het er behoorlijk uitziet zijn de formele verantwoordelijkheden (managerial en politiek) goed afgedekt. Verder is de uitvoering van het integriteitsbeleid vaak toegewezen aan specifieke functionarissen en afdelingen. Deze arbeidsdeling leidt ertoe dat de zorg voor integriteit is ‘uitbesteed’.

Daarmee blijft dit beleid wat ons betreft te ver weg van het professioneel en waardengeoriënteerde handelen van de ambtenaar en van de spanningen die dat in de dagelijkse praktijk met zich meebrengt. Het statuut kan ertoe bijdragen om tot een andere benadering van goed ambtenaarschap te komen.

[9] Ministerie van BZK (2014), *Ambtelijk Vakmanschap*. Een onderzoek uitgevoerd op het flitspanel.

Daarbij is allereerst een goede afweging nodig van de belangrijkste waarden. Een kernwaarde uit de modelgedragscode integriteit waarmee nu wordt gewerkt, is ‘professionaliteit en morele verantwoordelijkheid’.<sup>[10]</sup> Dat zijn brede begrippen, de vraag is wat ze precies betekenen. Het antwoord op die vraag kan het statuut nader invullen.

### Publieke missie

Voor het ambtenarenstatuut komt het er allereerst natuurlijk op aan die waarden te kiezen die het meest richtinggevend zijn voor het vervullen van de publieke taak. In de vorige paragrafen hebben we gezien dat er in de vakliteratuur en in bestaande codes een groot aantal waarden wordt genoemd. In een vergelijkende studie naar de codes in Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Groot-Brittannië geeft Kernaghan enkele accentverschillen aan die voor de Nederlandse praktijk interessant zijn.<sup>[11]</sup> Zo zijn de Canadese, Australische en Nieuw-Zeelandse codes sterk gericht op de publieke dienstverlening. De Britse code geeft scherper aan waar het op aankomt bij het democratisch functioneren en de politiek-constitutionele functie van de ambtelijke dienst. Daarom krijgt in die code de waarde ‘objectiviteit’ aandacht, naast onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Opvallend aan de Britse situatie is dat men ook een ministeriële code heeft. Dit laat ons een zeer principiële punt zien: er zijn waarden die niet alleen voor ambtenaren gelden, maar ook voor de politieke leiding aan wie zij ondergeschikt zijn.<sup>[12]</sup> Dat geldt in het bijzonder voor een aantal waarden uit de eerste twee

[10] Handreiking *Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk*.

[11] K. Kernaghan (2006), ‘Encouraging “Rightdoing” and Discouraging wrongdoing: a public Service Charter and disclosure legislation’, in: *Restoring Accountability Research Studies: Volume 2 The Public Service and Transparency*, [www.gomery.ca](http://www.gomery.ca), Ottawa.

[12] Dat werpt ook een ander licht op de door sommigen nogal als onvoorwaardelijk beschouwde ambtelijke ondergeschiktheid.

hoofdcategorieën van Kernaghan, de ethische en democratische waarden, zoals rechtvaardigheid, rechtsstatelijkheid en rechtmatigheid. Het zijn juist deze waarden die de grondslag vormen voor het behoorlijk en rechtsstatelijk optreden van de overheid. Ook in ons bestel komt de publieke missie van de overheid in het bijzonder via deze waarden tot uitdrukking.

### **Professionele missie**

Wij bepleiten om in het statuut naast de publieke missie ook een professionele missie tot uitdrukking te laten komen. Een aantal waarden die ambtenaren zeer waarderen, vallen namelijk in deze professioneel-ethische dimensie. De ambtenaren zelf brengen hiervoor vooral de volgende professionele waarden naar voren: deskundigheid, doelmatigheid, dienstbaarheid, toewijding en collegialiteit. Ook de ethische waarde eerlijkheid scoort hoog. In de sessies over ambtelijk vakmanschap die wij voor de Stichting Beroepseer in een aantal organisaties hebben gehouden, kreeg bovendien de waarde verantwoordingsbereidheid veel aandacht. Deelnemers gaven daarmee aan dat het vermogen om uit te *kunnen* leggen waarom je een bepaalde handeling hebt verricht, en de ruimte om die uitleg te *mogen* geven, essentieel zijn voor het professionele zelfrespect.

## **VAN WAARDEN NAAR DADEN?**

De combinatie van een publieke en een professionele missie levert een samenstel van waarden op, waarmee het statuut richting kan geven aan goed ambtenaarschap. Hoe kunnen deze waarden ook daadwerkelijk betekenis krijgen voor het gedrag van de ambtelijke medewerker en daar invloed op hebben?

### **Waarden uit de publieke en professionele missies internaliseren**

Een noodzakelijke voorwaarde is dat deze waarden worden geïnternaliseerd, dat ze een concreet persoonlijk richtsnoer worden voor het denken en doen. Voor

wat de publieke waarden betreft: uit veel onderzoek blijkt dat medewerkers en managers in de publieke sector, meer dan die in de private sector, worden gemotiveerd door het verlangen anderen te helpen en zich in te zetten voor het algemeen belang. Dit is in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als Public Service Motivation (PSM). De publieke sector zou in sterkere mate mensen aantrekken wier gedrag door dit type intrinsieke motivaties wordt bepaald. Extrinsieke motivaties – beloningen en sancties – zouden bij hen minder invloed hebben op het gedrag, of soms zelfs tot verdringing van intrinsieke drijfveren kunnen leiden. Voor professionele waarden geldt: waar deze gearticuleerd zijn, hebben de intrinsieke motieven een grotere invloed en worden de extrinsieke motieven minder relevant.<sup>[13]</sup> Dat effect wordt overigens waargenomen in zowel de publieke als de private werksetting.

Dat zijn aanwijzingen dat sterke articulatie van publieke en professionele waarden uiteindelijk effecten kan hebben op het handelen in de praktijk, dat het kan bijdragen tot meer bewust professioneel handelen. Voorwaarden daarvoor zijn wel: een bijpassende cultuur in de organisatie en goede vertrouwensrelaties op de werkvloer. Ongewenste omgangsvormen op de werkvloer (waaronder machtsmisbruik), nu nog steeds veruit de grootste categorie van de geregistreerde integriteitsschendingen in Nederland<sup>[14]</sup>, hebben een negatieve invloed. Zonder zichtbare bestrijding van deze ongewenste omgangsvormen kunnen de waarden uit het statuut niet doorwerken in het gedrag op de werkvloer.

[13] N. Bellè en P. Cantarelli (2010), *Public Service Motivation: The State of the Art*, Paper prepared for the Conference "Reforming the Public Sector: How to make the Difference?", Rome.

[14] Een schrijnend voorbeeld daarvan: J. Dohmen & J. Wester (2014). *Arthur Gotlieb. Operatie 'werk Arthur de deur uit'* Dagboek van een ongewenste werknemer, Bertram + de Leeuw Uitgevers. Zie ook: "Beste Arthur. Vier brieven aan Arthur Gotlieb" <http://www.beroepseer.nl/nl/publicaties/item/1489-vier-brieven-aan-athur-gotlieb>

## Van waarden naar gedragsnormen

Een op waarden gebaseerde benadering van het ambtelijk vakmanschap vestigt de aandacht op de positieve en gedragsactiverende aspecten van dat vakmanschap. De (huidige) integriteitsbenadering vestigt daarentegen sterker de aandacht op de negatieve en gedragsbeperkende gedragsnormen. Zo formuleert de handreiking 'Modelgedragscode integriteit' de verboden en beperkingen voor:

- de omgang met (vertrouwelijke) informatie;
- het aanvaarden van geschenken en van nevenfuncties;
- het aangaan van financiële relaties.<sup>[15]</sup>

De ambtenaar die zich daar niet aan houdt is niet integer, en een niet-integere ambtenaar kan niet professioneel zijn. Maar de ambtenaar die zich wel keurig aan die beperkingen houdt, hoeft nog geen goede professional te zijn.

Daar is meer voor nodig. Het helpt als hij zich ook richt naar de op de publieke en professionele waarden gebaseerde positieve gedragsnormen. Die vinden we terug in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's). Deze beginselen zijn geformuleerd als gedragsvoorschriften, zoals: weeg belangen goed af, baseer je bij ingrepen op rechten en plichten van burgers op een wettelijke basis, doe goed onderzoek, motiveer keuzes en afwegingen.

De abb's zijn dus gedragsvoorschriften die waarden als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, en betrouwbaarheid voor de overheid naderbij kunnen brengen. In ons huidige rechtstelsel zijn de abb's stevig verankerd in wetgeving en jurisprudentie.<sup>[16]</sup> Voor de ambtelijke beroepspraktijk lijkt het dus van groot belang om aandacht te besteden aan de relatie tussen deze

[15] Handreiking *Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk*.

[16] *Algemene bepalingen van administratief recht. Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink bv. 1984.

waarden en de daaraan te relateren gedragsnormen van de abb's. Karssing en Niessen vatten dit samen in twee normatieve uitgangspunten: democratisch besef en rechtsstatelijk besef. Ook zij bepleiten dat deze uitgangspunten deel zouden moeten uitmaken van de geestelijke 'persoonlijke standaarduitrusting' van ambtenaren.<sup>[17]</sup>

Voor het uitvoerend werk heeft de Nationale Ombudsman een aantal interessante gedragsnormen opgesteld, zoals: bejegen de burger met respect, verstrek de juiste en volledige informatie over handelingen en besluiten die de burger kunnen raken, stel je coulant op als er fouten zijn gemaakt of als de burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.<sup>[18]</sup>

De publieke en professionele waarden kunnen worden gerelateerd aan zowel zulke beperkende als activerende gedragsnormen. De Britse Civil Service Code laat aardig zien hoe je een waarde kunt concretiseren, door aan te geven wat je geacht wordt juist wel en juist niet te doen als je die waarde tot uitgangspunt neemt. Bij de waarde 'objectiviteit' wordt je bijvoorbeeld geacht een advies te onderbouwen en daarbij keuzes en feiten voor te leggen. Je mag geen onwettelijke feiten of relevante overwegingen achterwege laten. En je krijgt de volgende waarschuwing: trek niet, nadat de (politieke) beslissingen genomen zijn (mogelijk tegen je advies in), je handen ervan afken als het op de uitvoering aankomt.<sup>[19]</sup> Een statuut zou in Nederland een soortgelijke, gebalanceerde basis kunnen bieden.

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

[18] *De Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman (2012).

[19] <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code>

### Statuut als onderdeel van programma

Kaptein constateert in zijn onderzoek dat de grootste reductie van niet-integer gedrag werd bereikt daar waar een ethisch programma de volgende vijf componenten op elkaar stapelt:

- een code;
- én training en communicatie;
- én een praktijk van melding en verantwoording (van niet-integer gedrag);
- én monitoring en auditing;
- én onderzoek en correctie (naar en van slechte praktijken).<sup>[20]</sup>

Dat is een belangrijke empirische aanwijzing dat een statuut alléén niet ver zal uitkomen boven de symbolische en hooguit inspirerende werking die ervan uitgaat. Als we de betekenis die aan de waarden wordt gehecht willen terugzien in het gedrag, dan is een programma nodig met in ieder geval meerdere van de genoemde onderdelen.

Wij pleiten bovendien voor een statuut dat de basis biedt voor zowel de bevordering van vakmanschap als integriteit en voor een aanpak die de waarden uit het statuut confronteert met de dagelijkse praktijk. Een dergelijke 'dynamische' toepassing van het statuut:

- voorkomt dat het gebruik verengt tot een nieuw stelsel van regels;
- bevordert dat het kan dienen als kader om tot onderlinge – professionele – afstemming te komen over de uitleg van de belangrijkste waarden en verantwoordelijkheden.

[20] M. Kaptein (2008), *The effectiveness of Ethics Programs: the role of scope, composition and sequence*, RSM Erasmus University. <http://ssrn.com/abstract=2464004>. Kaptein is nagegaan wat de (cumulatieve) invloed is van 9 componenten van een ethisch programma op 37 items van niet integer gedrag, bij meer dan 5000 respondenten uit verschillende grote (meer dan 200 werknemers) bedrijven in de US.

Daar kunnen trainingssessies en werkplaatsen goed bij helpen.

### Training: leren van goed gedrag

Ambtenaren ervaren in het werk regelmatig een botsing tussen waarden.<sup>[21]</sup> Addink ontraadt om de botsing tussen waarden op te lossen door nog specifiekere codes op te stellen, of regels om die botsingen te voorkomen. Hij bepleit ruimte voor verantwoordelijken en betrokkenen om bij zulke waardenbotsingen tot zorgvuldige maatwerkoplossingen te komen.<sup>[22]</sup> Aardema voert een pleidooi om aandacht de schenken aan de waarden en beweegredenen van medewerkers zelf, aan de 'stille waarden'.<sup>[23]</sup> Hij stelt ze tegenover de 'overnorming' (in plannen, systemen van planning en control) waar de organisatie veelal mee komt en die vaak leidt tot schijnsturing en cynisme. Wij sluiten ons daarbij aan, en pleiten voor vrijplaatsen of goed-werkplaatsen waar ambtenaren kunnen trainen en oefenen met dit type spanningen.

Bij de Stichting Beroepseer hebben wij ervaring opgedaan met zulke goed-werkplaatsen, zowel met beleidsambtenaren als met uitvoerende ambtenaren. In een viertal sessies staan we met de deelnemers stil bij de kernwaarden van hun werk, bij de belangrijkste verantwoordelijkheden die zij hebben en bij de manier waarop zij hun persoonlijke betrokkenheid tot uiting (willen) brengen in hun werk. Deelnemers brengen eerst hun eigen waarden in. Daarbij worden zij uitgenodigd om, wat Aardema noemt, hun 'stille waarden' te articuleren, te laten zien wat hen beweegt en raakt. Dat doen we niet alleen met een zogenaamde waardenoefening, maar ook via 'huiswerkopdrachten'

[21] Blijkt ook uit een flitspanel, zie noot 9.

[22] G. Addink (2013), *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Den Haag: Ministerie van BZK.

[23] H. Aardema (2005), *Stille Waarden. Een reflectie op overnorming in publiek management*, Oratie Open Universiteit Nederland.



waarbij de deelnemers voorbeelden aandragen van uitingen en prestaties die zij excellent vinden. Dat levert vele verrassende verhalen op, soms uit het eigen werkveld maar vaker uit hele andere werelden, zoals die van de kunst, wetenschap, amusement, sport en techniek. Aan de hand daarvan benoemen zij wat hen daarin nu precies raakt en waarom. Met deze belevingen gaan we weer terug naar de eigen werkweld. Aan de hand van eigen praktijkvoorbeelden benoemen de deelnemers de waarden, deskundigheden, vaardigheden en verantwoordelijkheden van henzelf en van anderen die daarbij aan de orde zijn – en bespreken zij hoe die zijn ingezet. Daarbij komen de conflicten en strijdigheden aan de orde tussen de waarden en de verantwoordelijkheden.<sup>[24]</sup>

Onderlinge gedachtenwisseling leidt vervolgens tot handreikingen en strategieën voor (beter) professioneel handelen. De deelnemers ontvangen na iedere sessie een rapportage van de ervaringen en lessen. Waar de deelnemers er behoefte aan hebben, bespreken we eventuele knelpunten voor professioneel handelen met het management.

Dit is een voorbeeld van een trainingswijze die nauw aansluit bij de verantwoordelijkheden en ervaringen van betrokkenen zelf: als vertrekpunt wordt niet 'het systeem' gekozen, maar datgene wat de deelnemers beweegt en raakt. Zij confronteren hun eigen waarden, aan de hand van zelf aangedragen praktijkervaringen, met de waarden en verantwoordelijkheden van anderen: collega's, management, organisatie, politieke leiding. Hiermee wordt de noodzaak voor betrokkenen om zelf, in geval van botsende waarden en verantwoordelijkheden, beslissingen te nemen niet

[24] Met medische professionals werd deze aanpak ook gedaan, zie: Y. Witman, P. van den Kerkhof & D. Braat (2013), 'Medische professionals over hun kernwaarden. Het belang van praktijkverhalen en intrinsieke motivatie', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 157: A 5698: 1-5.

weggenomen via regelingen, blauwdrukken, enzovoort. Het plaatst de betrokkenen juist zelf voor de relevante beslissingen.

## TOT SLOT: MET HET AMBTENARENSTATUUT NAAR HET RECHT OP VAKMANSCHAP?

Ralph Heintzman bepleit een nieuw 'moreel contract' tussen de publieke dienst, de bewindslieden en het parlement.<sup>[25]</sup> Hij doet dit omdat hij zich zorgen maakt over de toenemende druk om de ambtelijke dienst te degraderen tot pure uitvoerders en pleitbezorgers van de zittende regering. Hij schetst dat de publieke dienst daarmee ongeloofwaardig wordt, zowel voor het publiek als voor de politiek.

Ook in ons land bestaat die zorg. Een rondgang langs tal van (voormalige) topambtenaren en bewindspersonen leverde een stuk op in de Volkskrant, getiteld 'Neutrale ambtenaar sterft uit, minister eist haalbare voorstellen'.<sup>[26]</sup> Roel Bekker zei in zijn afscheidscollege dat de klassieke ambtelijke waarden in toenemende mate ondergeschikt worden aan de politieke sensitiviteit.<sup>[27]</sup>

Heintzman wil dat tij in Canada keren. Hij beveelt onder meer aan dat de hoogste ambtenaar het recht krijgt zich contrair aan een politieke opdracht op te stellen, om een botsing met de vastgestelde kernwaarden voor de publieke dienst te voorkomen. De minister moet dan een schriftelijke opdracht geven die aan de orde komt in parlementaire commissies.

[25] Ralph Heintzman was hoogleraar en bekleedde diverse hoge ambtelijke functies in Canada. R. Heintzman (2014), *Renewal of the Federal Public Service. Toward a Charter of Public Service*, A Policy Paper prepared for Canada 2020. [www.canada.ca](http://www.canada.ca)

[26] J. Hoedeman (2014), 'Neutrale topambtenaar sterft uit, minister eist haalbare voorstellen', *De Volkskrant*, 13 september.

[27] P. Bekker (2014), *Een toekomst zonder ministeries*, Afscheidscollege, Den Haag: CAOP.

Zo'n praktijk lijkt in Nederland een brug te ver. Maar het is wél denkbaar dat het ambtenarenstatuut een zekere wederkerigheid tot uiting brengt of in het vooruitzicht stelt. Zodat de ambtenaar ook *rechten* op een moreel verantwoorde en professionele taakvervulling kan ontleen aan de kernwaarden van het ambtelijk vakmanschap, zonder dat hij in zware klokkenluidersprocedures terecht komt.

Wij hebben het oog op andere kwesties dan die waar de klokkenluidersregeling over gaat. Bij klokkenluiden gaat het om een misstand met een maatschappelijk belang, hier gaat het om schendingen van de morele en professionele waarden (zoals vastgelegd in het statuut) bij de onpartijdige taakuitoefening van de ambtenaar. Wij bepleiten hier geen rechtsgang die uitloopt op een veroordeling, genoegdoening of iets dergelijks. Wij beogen een onafhankelijke procesgang die de relatie tussen ambtelijke loyaliteit enerzijds en professionele onafhankelijkheid anderzijds kan verduidelijken en die werkgever en ambtenaar helpt daar zorgvuldig mee om te gaan. Dat komt neer op het concretiseren van wat minister Plasterk in een brief aan de Tweede Kamer noemt: 'het organiseren van tegenspraak en een veilige aanspreekcultuur'.<sup>[28]</sup>

De zoektocht naar de morele dimensie van het ambtelijk werk en de verantwoording daarover is niet alleen een zaak van het kabinet en de voorbereiders van het statuut, maar ook van de ambtenaren in de diverse onderdelen zelf. Wij zullen via de Stichting Beroepseer een digitaal platform organiseren waar ambtenaren terecht kunnen die zich belemmerd voelen in hun professionele taakuitoefening. Daar kunnen ambtenaren – misschien met hulp van de beroepsverenigingen – zelf alvast oefenen met het recht op ambtelijk vakmanschap.

[28] Brief van minister Plasterk aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 oktober 2014, kenmerk 2014-0000485990.

*Hans Wilmink is actief voor de Stichting Beroepseer. Hij bekleedde diverse functies, o.a. bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar hij in 2013 met pensioen ging. Contact: hnswilmink@gmail.com*

*Thijs Jansen is onderzoeker aan de School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit Tilburg, en directeur van de Stichting Beroepseer. Contact: thijsjansen@beroepseer.nl*



# 'INTEGRITEITSRISICO'S VAN DECENTRALISATIES ONVOLDOENDE OP DE KAART'

*In gesprek met Arno Visser*

De Algemene Rekenkamer is een bekende *critical friend* van de overheid, ook op het gebied van integriteit. Deze instantie rekent het tot haar missie om het integer functioneren van de overheid te toetsen en verbeteren. Het laatste rapport over integriteitszorg dateert echter van 2009. Reden genoeg om in gesprek te gaan met Arno Visser, sinds dit jaar president van de Algemene Rekenkamer. Over decentralisaties, risicomanagement en Madame Bovary.

We beginnen met de belangrijkste ontwikkelingen in de openbare sector. Een grote verandering springt er direct uit: drie decentralisaties in het sociale domein. In de afgelopen periode zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet. Een veelbesproken verandering, waar de Algemene Rekenkamer zich reeds kritisch over uitliet. In mei 2014 liet Visser weten dat er 'brede twijfels' zijn over de

haalbaarheid van deze operatie. Maar nu deze decentralisaties een feit zijn, staan de integriteitsrisico's ervan nog onvoldoende op de kaart. 'Dat is niet vreemd, het ging zo verschrikkelijk snel allemaal', zegt Visser. 'Voldoende tijd voor een doordachte invoering was er niet en het ontbrak vaak ook nog aan duidelijkheid over taken en budget. Met zo'n tempo en in zo'n situatie kun je niet eerst rustig de integriteitsrisico's gaan bespreken.'

## GROTERE VERLEIDINGEN

Dat er integriteitsrisico's zijn, noemt Visser 'evident', gezien de complexiteit van de nieuwe taken en het grote bijbehorende budget. Hij sluit hiermee aan bij de bevindingen van het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix. Eind 2014 schetste dit bureau dat de belangen en de verleidingen tot niet-integer gedrag toenemen wanneer bij een overheid veel geld, informatie of invloed aanwezig is.

En bij deze decentralisaties is sprake van een forse verschuivende geldstroom, aldus Visser: 'In een klap gaat er tien miljard euro extra naar gemeenten, te besteden in een deels inhoudelijk nieuw domein. En het is de uitvoerende ambtenaar die dat met beperkt budget voor elkaar moet krijgen.' Die ambtenaar, en daarmee het overheidsorgaan waar hij voor werkt, is dus kwetsbaar. Te kwetsbaar, vindt Visser. 'Neem bijvoorbeeld een maatschappelijke partner die de gemeente aanbiedt een gehandicaptenvoetbalteam te sponsoren. Prachtig initiatief. Maar wat doe je als die partner een jaar later de sponsoring weer dreigt in te trekken, tenzij...?'

## KWETSBARE GEBIEDEN

Hoewel de decentralisaties in het sociale domein de meeste aandacht hebben gekregen, is dat niet het enige kwetsbare gebied waar Visser op wil wijzen. Zo vond er nog een andere, veel minder bekende decentralisatie plaats: het budget voor het buitenonderhoud van basisscholen (zo'n 160 miljoen euro) is overgeheveld van het gemeentefonds naar de scholen. Daarmee zijn schoolbesturen zelf verantwoordelijk geworden voor het buitenonderhoud. Visser: 'Zulk groot onderhoud komt per gebouw eens in de vijftien jaar voor. Het zijn zeer aantrekkelijke opdrachten voor aannemers, die vanaf nu worden verstrekt door schoolbesturen die vooral verstand hebben van onderwijs geven. Het ontbreekt hier aan de ervaring, kennis en kunde om zulke opdrachten goed te managen. Want waar moet je bij de aanbesteding op letten? En hoe ga je om met lokale aannemers?' Ook hier zijn de risico's groot, stelt Visser: 'Weinig professionaliteit op dit vlak, veel budget en stevig tegenspelers.'

## KENNIS EN KUNDE

De recente berichtgeving over ICT-opdrachten komt ter sprake. Daarvoor geldt volgens Visser, opnieuw, hetzelfde: 'Veel geld, hoge tijdsdruk, een groot

publiek belang en weinig deskundigheid bij opdrachtgevers. Dat beïnvloedt ook de integriteit. Het is niet mogelijk om integer in te kopen zonder vakdeskundigheid. Je hebt de juiste mensen nodig, met kennis en kunde.' Daarbij vergroten bezuinigingen de risico's: 'Onder druk van taakstellingen moeten zaken snel worden geregeld en op de inkoop worden forse besparingsdoelstellingen gelegd. Kan een inkoper zich dan in alle rust afvragen waar hij *nog niet* aan gedacht heeft?'

## OPEN CULTUUR

Visser: 'Ontkennen dat er integriteitsrisico's zijn, is klinkklare onzin. Ze zijn er. En je gaat ze te lijf, door ze samen te bespreken.' Om dit toe te lichten, refereert hij aan zijn periode als wethouder. 'Een organisatie die geen fouten maakt, bestaat niet. Mensen moeten dus ergens terecht kunnen met hun twijfels. Dat kan niet zonder een open cultuur, waar dilemma's met elkaar besproken kunnen worden.' Als wethouder nam Visser de eed of belofte af bij nieuwe collega's, een gebeurtenis waarbij hij ook zulke dilemma's ter sprake bracht: 'Dan vroeg ik: wat voor werk ga je doen? Wat betekent die eed dan in jouw werk? Waar zou je tegenaan kunnen lopen? Waar moet je op letten? Zo'n gesprek maakt mensen bewust van wat integriteit betekent, niet als groot en abstract woord, maar in de praktijk van hun eigen werk.'

## MADAME BOVARY

Integriteit is dan ook geen wiskunde, benadrukt Visser. 'Ik kom uit een familie van cijferiaars, van accountants en verzekeraars. Maar ik ben letteren gaan studeren, en kwam de dilemma's tegen in boeken. Neem *Madame Bovary*, de roman van Flaubert, uit 1856. Dat is nu wereldliteratuur, maar werd destijds verboden. Eigenlijk vanwege één specifieke scène, waarin madame Bovary met een andere man een rondrit maakt in een koets met gesloten gordijnen. Voor

de lezer van toen was het duidelijk: zij pleegt tijdens die rit overspel. Maar als je het goed leest, kun je dat eigenlijk niet met zekerheid concluderen. De scène laat zien hoe belangrijk het is om rekening te houden met de tijd, plaats en context waarin morele oordelen worden geveld, legt Visser uit. 'Als de wereld zo werkt, doe dan niet de gordijnen dicht! Dat geldt ook voor het openbaar bestuur. Dat is niet voor niets *openbaar!*'

## INTEGRITEITSRISICO'S IN BEGROTING

Een open cultuur is weliswaar cruciaal, maar gemeenten zijn ook verplicht tot verdergaand risicomanagement. Ze moeten bijvoorbeeld een risicoparagraaf opnemen in de begroting, over zowel de financiële en juridische risico's als de *diverse* risico's: 'Daar horen integriteitsrisico's wat mij betreft ook bij. Dat je die als gemeente in kaart moet hebben, is evident.' Vervolgens schetst Visser het gewenste systeem van lokale *checks and balances*, waarbij de gemeente de risico's in beeld brengt, de accountant de risicoparagraaf controleert, en de gemeenteraad dit op haar beurt bespreekt met het college. Zo zouden bestaande én nieuwe integriteitsrisico's op een structurele manier moeten worden herkend en beheerst. Alleen lijkt dat in de praktijk nog niet goed te gebeuren. Visser: 'Ik heb geen signalen dat het al voldoende op orde is.'

## LOKALE REKENKAMER

Zo komen de lokale rekenkamers in beeld: 'Die spelen hierbij een belangrijke rol als controle-instrument.' Integriteit is gebaat bij goed onderbouwde, deskundige tegenspraak. Ook als die op zijn tijd stevig is. Toch worden kritische rekenkamers vaak niet gewaardeerd, soms zelf 'bestraft' met stevige bezuinigingen: 'Helaas, want het gaat in gemeenten over steeds grotere bedragen. Een kritische rekenkamer hoort dan juist bij een gezond lokaal bestuur! Kritiek leveren is ook een vorm van dialoog...'

Om de integriteit van het openbaar bestuur te waarborgen, is een grotere rol van de lokale rekenkamers belangrijk, vindt Visser: 'De landelijke vereniging van lokale rekenkamers (NVRK) werkt er al hard aan.'

## OVERTUIGEND STELSEL

In eerdere rapporten benadrukte de Algemene Rekenkamer het belang van een stelsel van integriteitszorg dat schendingen voorkomt via preventieve, detectieve en repressieve maatregelen. In de afgelopen twintig jaar is dit stelsel overtuigend opgezet, vindt Visser, in de vorm van wetgeving, procedures en beleidsnormen. 'In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer dat proces van opzetten, van het opzetten en ontwikkelen van integriteitsbeleid, kritisch gevolgd. Het resultaat is een goed stelsel. Dat moeten we nu verankeren en onderhouden!' Daarom zal de Rekenkamer voorlopig niet rapporteren over bijvoorbeeld de aanwezigheid van beleidsmaatregelen. 'We gaan niet door op dezelfde lijn. De Rekenkamer moet toegevoegde waarde bieden ten opzichte van andere overheidsorganen.'

## MEERWAARDE REKENKAMER

Visser herinnert nog eens aan de scène uit *Madame Bovary* waarin Flaubert de lezer wijst op zijn eigen vooroordelen: 'Je concludeert eigenlijk te snel dat er overspel gaande is. Dat kun je niet weten zonder achter de gordijnen te kijken.' Daar zit volgens Visser precies de toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer. 'Die onderscheidt zich doordat ze bijzondere bevoegdheden heeft. Wij kunnen achter gordijnen kijken die voor andere partijen gesloten blijven. De boeken, de organisatie, de medewerkers zelf. Zulke informatiebronnen kunnen wij aanboren. Dat kost tijd, omdat je wilt voorkomen dat je te gemakkelijk en te snel oordeelt. Maar zo kun je wel uitvogelen wat er achter die gordijnen gebeurt.'

## DOORVRAGEN

De huidige wetgeving, procedures en beleidsnormen op het gebied van integriteit zijn voldoende ontwikkeld, maar hoe dat in de praktijk uitpakt is nog onvoldoende bekend, vindt Visser. Daar gaat de Algemene Rekenkamer in de komende periode dus achter de gordijnen kijken: 'Ik ben geïnteresseerd in het gebruik van instrumenten, maatregelen en initiatieven in de praktijk. De belangrijkste vraag is volgens mij niet of er een risicomanager is, maar of die risicomanager zijn werk goed kan doen. Houdt men zich aan afspraken? Komt het beleid los van het papier, en nestelt het zich in de cultuur van overheidsorganisaties? Dat is wat de Algemene Rekenkamer kan volgen.'

Visser grijpt als voorbeeld terug op het thema van inkoop en aanbesteding. 'Meer geld betekent meer risico's. Wordt er door veel organisaties op een soortgelijk gebied ingekocht, dan zullen daar soortgelijke risico's ontstaan. Krijgen we daar uit verschillende sectoren signalen over, dan is het aan de Rekenkamer om een onderzoek te starten en uit te vinden: wat is de gemene deler, wat is er aan de hand? Die analyse kunnen wij maken.' Niet om organisaties af te straffen, benadrukt Visser. De Algemene Rekenkamer is en blijft een *critical friend*: 'We doen zulk onderzoek zodat organisaties zelf kunnen verbeteren, maar ook om te laten zien dat overheden soms erg kwetsbaar worden door de omgeving waarin ze moeten werken.'

## AGENDEREN EN MONITOREN

De toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer zit dus in de verdiepende analyses. Niettemin blijft het belangrijk om ook zicht te houden op de aanwezigheid van de verplichte beleidsinstrumenten, zegt Visser: 'Maar ik vind dat nu een verantwoordelijkheid van individuele organisaties en van BZK. Die moeten monitoren hoe het met de implementatie gaat, en daar een goede feedbackloop in bouwen. Dan kun je het integriteitsstelsel blijven onderhouden.' In 2009 concludeerde de Algemene Rekenkamer al dat zulk onderhoud ook vereist dat de minister van BZK de integriteitszorg blijft stimuleren. Die aanbeveling staat nog steeds, vindt Visser. Is de minister nu voldoende zichtbaar? Visser: 'Een minister zegt hier eigenlijk nooit genoeg over. En dat zegt vooral iets over het belang van integriteit. Het is de taak van de minister om integriteit te blijven agenderen, om de boodschap te blijven herhalen.'

*Arno Visser is president van de Algemene Rekenkamer. Dit Hoge College van Staat controleert op onafhankelijke wijze of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals bedoeld.*

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: [j.talsma@integriteitoverheid.nl](mailto:j.talsma@integriteitoverheid.nl)*

## HOOFDSTUK 7

## KLOKKENLUIDERS, NOG STEEDS TE KWETSBAAR

## INLEIDING

De belangstelling voor melders van vermoedens van misstanden (ook wel klokkenluiders genoemd) is de afgelopen jaren gegroeid. Regelmatig worden in de media misstanden 'onthuld'. Hoewel klokkenluiders vaak worden gezien als 'verklidders', kunnen de onthullingen wel bijdragen aan een integere en veilige maatschappij. Soms hebben de klokkenluiders die zich tot de media wenden de misstand al tevergeefs in de eigen organisatie aangekaart, soms ook niet. In een aantal gevallen is bewust contact gezocht met de media omdat het vertrouwen ontbrak dat een melding in de eigen organisatie en/of bij een inspectie of toezichthouder, zou leiden tot een onafhankelijk onderzoek en daarmee tot oplossing van de misstand.

De vraag die dit oproept is: hoe is het gesteld met de interne en externe procedures voor het melden van misstanden? Het vertrouwen dat melders van misstanden hebben in de in- en externe meldprocedures is niet groot, de prijs die zij betalen wanneer zij een melding doen daarentegen wel. In dit hoofdstuk bespreek ik, aan de hand van onderzoeken op het gebied van meldsystemen en de ervaringen van het Adviespunt Klokkenluiders, waar klokkenluiders tegenaan lopen wanneer zij een melding doen, wat we

daarvan kunnen leren en hoe we de situatie voor klokkenluiders voor de toekomst kunnen verbeteren.

## KLOKKENLUIDERS EN MELDSYSTEMEN

Het Adviespunt Klokkenluiders adviseert (sinds 1 oktober 2012) personen:

- die, door of via hun werkzaamheden, kennis hebben van een vermoeden van een misstand die raakt aan het maatschappelijk belang;
- bij de stappen die zij kunnen zetten om hun vermoeden aan te kaarten.

Iedere burger kan vermoedens van misstanden hebben. In dit hoofdstuk beperk ik mij echter tot de ervaringen van werkenden die zich voor advies tot het adviespunt hebben gewend in verband met het aankaarten van een misstand.

**Bestaande regelingen**

Organisaties in de publieke sector zijn wettelijk verplicht om een regeling te hebben voor het melden van vermoedens van misstanden. Ook moeten ze de melders beschermen tegen benadeling vanwege de melding. Voor de private sector geldt een dergelijke algemene verplichting niet. Aan bepaalde ondernemingen worden op dit vlak



echter wel eisen gesteld, zoals:

- voor beursgenoteerde ondernemingen op grond van de Corporate Governance Code;
- voor financiële ondernemingen op grond van de Wet op het financieel toezicht en het Besluit prudentiële regels Wft.

Verder is in een aantal bedrijfstak- en ondernemingscao's een klokkenluidersregeling opgenomen die overeenkomt met de voorbeeldregeling van de Stichting van de Arbeid.

### **Wetsvoorstel**

Op het moment van schrijven van deze bijdrage, juni 2015, is in de Tweede Kamer een wetsvoorstel (novelle) aanhangig dat voorziet in de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders. Zodra zowel de Tweede als de Eerste Kamer dat wetsvoorstel hebben aangenomen, worden organisaties in de publieke en private sector waar tenminste 50 personen werkzaam zijn, verplicht om een klokkenluidersregeling te hebben. Voor een groot deel van de private sector betekent dit dat zij dan wettelijk verplicht zijn om een klokkenluidersregeling te hebben en de melder van een vermeende misstand moeten beschermen tegen benadeling als gevolg van zijn melding.

### **Eerst intern melden**

Het uitgangspunt in alle bestaande regelingen is dat een vermoeden van een misstand in beginsel eerst intern in de eigen organisatie moet worden gemeld bij een persoon die daartoe in de regeling is aangewezen.<sup>[1]</sup> De reden voor dit uitgangspunt is dat de organisatie gelegenheid moet krijgen om de (vermeende) misstand zelf aan te pakken en op te lossen. Melding bij een externe organisatie (zoals een inspectie, een toezichthouder of de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)), is doorgaans pas mogelijk nadat de

interne procedure is doorlopen. Slechts in bijzondere gevallen, die doorgaans ook in de regelingen worden beschreven, kan de melder rechtstreeks terecht bij een externe organisatie.

### **Interne meldsystemen onderzocht**

Het functioneren van interne meldsystemen is de afgelopen jaren onderwerp van onderzoek geweest. In 2013 heeft de Onderzoeksgroep Quality of Governance van de Afdeling Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht en met medewerking van BIOS en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), een onderzoek verricht naar het interne meldsysteem bij vermoedens van misstanden bij de Nederlandse overheid. Het rapport 'Een luisterend oor' liet zien dat wie niet op de hoogte is van de precieze werking van het interne meldsysteem, een drempel ervaart om te melden. Ook bleek het, volgens het onderzoek, nog te schorten aan vertrouwen in de persoon of instantie waar het vermoeden van een misstand moest worden gemeld. Belangrijke redenen om vermoedens niet te melden, waren:

- de verwachting dat met de melding niets zou worden gedaan;
- de angst voor negatieve gevolgen.

Van de ambtenaren die een melding hadden gedaan, gaf de helft aan ontevreden te zijn. Enkele redenen die daarvoor werden aangedragen, waren:

- het ongewenste gedrag was niet gestopt;
- er was na de melding geen of te weinig actie ondernomen;
- men werd onvoldoende op de hoogte gehouden van de voortgang;
- men voelde zich niet serieus genomen.

Conclusie was dat het niet alleen van belang is hoe het meldpunt in feitelijke zin met de melding omgaat, maar ook welke beleving de melder hierbij heeft.

[1] Ook in de regeling die straks mogelijk verplicht is op grond van de Wet huis voor klokkenluiders.

## Veilig melden

Een onderzoek naar de meldsystemen in zowel de publieke als de private sector volgde een jaar later. Berenschot voerde in 2014, in opdracht van het ministerie van BZK, een evaluatie uit naar onder andere het Adviespunt Klokkenluiders. In het rapport 'Veilig misstanden melden op het werk' constateerden de onderzoekers dat de aanwezigheid van een goede (meld-)infrastructuur en een positieve perceptie van de eigen organisatiecultuur (op het punt van integriteit en openheid) het wel of niet melden van misstanden beïnvloedt. 'In organisaties waarin dat op orde is, worden minder misstanden gesignaleerd en wordt tegelijkertijd verhoudingsgewijs meer gemeld.' Naarmate men meer kennis had van de regelingen, tevredener was over de organisatiecultuur en over meer procedures beschikte, werd er meer gemeld.

Uit het onderzoek bleek verder dat ongeveer de helft van de vermoede misstanden in zowel de publieke als private sector niet intern waren gemeld. De meest genoemde redenen daarvoor waren:

- angst voor persoonlijke negatieve gevolgen (privaat en publiek meer dan 50 procent);
- gebrek aan vertrouwen in de procedures (ca. 40 procent in beide sectoren).

## Negatieve gevolgen

Werd er wel gemeld, dan was dat in de meeste gevallen (zowel privaats als publiek circa 70 procent) bij de direct leidinggevende. Van degenen die een melding hadden gedaan, ondervond ruwweg een derde (zowel in de private als de publieke sector) negatieve gevolgen van de melding. Als negatieve gevolgen, zowel voor de organisatie als de melder persoonlijk, werden onder meer genoemd:

- de misstand was niet opgelost of nieuwe misstanden waren niet voorkomen;
- het wantrouwen in de organisatie was toegenomen;
- het werkklimaat was verslechterd;
- de drempel om opnieuw te melden was verhoogd;

- een groeiend gevoel van frustratie;
- verslechterd loopbaanperspectief;
- verminderde gezondheid;
- buitengesloten zijn;
- ontslag genomen.

## Positieve resultaten

Er waren ook melders bij wie de melding tot positieve resultaten leidde. In beide sectoren werden als voorbeelden daarvan genoemd:

- de misstand is opgelost;
- nieuwe misstanden zijn voorkomen;
- het meldklimaat is verbeterd;
- genoegdoening;
- waardering;
- vergroting van het zelfvertrouwen.

Opvallend was dat zowel de negatieve als de positieve gevolgen in de private sector sterker optraden dan de publieke sector.

## DE BIJZONDERE POSITIE VAN DE KLOKKENLUIDER

Het Adviespunt Klokkenluiders maakt in zijn dienstverlening onderscheid tussen klokkenluiderszaken en niet-klokkenluiderszaken. Het adviespunt kwalificeert een zaak als een klokkenluiderszaak indien:

- er sprake is van (i) een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand;
- die (ii) raakt aan het algemeen/maatschappelijk belang;
- en die (iii) plaatsvindt bij de organisatie waar de klokkenluider werkt of heeft gewerkt. Of bij een andere organisatie, indien de klokkenluider door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van de vermeende misstand.

In veel van de zaken die het adviespunt als klokkenluiderszaak aanmerkt, hebben de personen een uitgebreid inhoudelijk advies ontvangen over het door

hen te volgen traject. Ook is doorgaans sprake van begeleiding van de persoon bij een in- en/of externe meldprocedure en van coaching of ondersteuning, vaak ook op het morele vlak.

De zaken die het adviespunt niet kwalificeert als klokkenluiderszaak, zijn bijvoorbeeld zaken waarin geen sprake is van een misstand maar van een andere integriteitsschending, of waarin het gaat om een individuele juridische kwestie. Bij deze zaken geeft het adviespunt doorgaans eenmalig advies of een eventuele doorverwijzing naar een andere instantie.

In de bijna drie jaar van zijn bestaan, hebben ruim 1000 personen contact opgenomen met het adviespunt. Het adviespunt heeft ongeveer 15 procent van de personen die het adviespunt benaderden voor een inhoudelijk advies, aangemerkt als 'klokkenluider'.

### **Ervaringen van klokkenluiders**

Uit de ervaringen van klokkenluiders die zich tot het adviespunt wendden, is op te maken dat de melder van een misstand een bijzondere positie inneemt in het integriteitsveld. Die bijzondere positie houdt verband met:

- (i) de aard en zwaarte van de integriteitsschending;
- (ii) de (psychische) druk waar een klokkenluider aan kan worden blootgesteld wanneer hij melding doet van zijn vermoedens;
- (iii) een verbod voor de melder om informatie die hij heeft vanwege zijn werkzaamheden, met derden te delen.

De meeste klokkenluiders merkten, vanaf het moment dat zij hun vermoedens (informeel of formeel) aan de orde stelden in de organisatie, dat hen dat niet in dank werd afgenomen. Hun vermoedens werden vaak ontkend, gebagatelliseerd of de vermeende misstand werd gerechtvaardigd.

### **Afzien van melding**

Organisaties willen niet met misstanden in verband worden gebracht. Zij zien een melding dan ook regelmatig als een aanval op hun reputatie en daarmee als een bedreiging, zo ervaart het adviespunt. Door zich te richten op de persoon van melder, door hem te diskwalificeren of in diskrediet te brengen, proberen zij de aandacht van de vermeende misstand af te leiden, om mogelijke reputatieschade te voorkomen. Dat levert stress op voor de melder, die niet zelden ook een negatieve weerslag heeft op diens privéleven en regelmatig leidt tot (langdurige) uitval. Dergelijke ervaringen waren voor een aantal personen reden om geen formele (interne) melding te doen.

### **Negatieve maatregelen**

Wie wel tot melding overging, werd in de meeste gevallen geconfronteerd met negatieve maatregelen (89 procent van de zaken waarvan het adviestraject in 2014 werd afgerond). In een aantal gevallen was de benadeling expliciet, bijvoorbeeld een overplaatsing kort nadat de klokkenluider een melding had gedaan, een promotie die geen doorgang vond nadat een melding was gedaan of het tijdelijke contract dat niet werd verlengd, terwijl de melder nooit enige op- of aanmerking op zijn functioneren had gehad en het werk onverminderd bleef bestaan.

In de meeste gevallen had de benadeling echter een subtiel karakter waardoor het voor de melder lastig was om zich daartegen te verweren. Enkele voorbeelden van subtiele benadeling die melders ondervonden:

- de organisatie stuurde aan op een vertrouwensbreuk en gebruikte dat als argument om het dienstverband te beëindigen;
- de organisatie maakte de melder ineens verwijten over zijn functioneren;
- de organisatie isoleerde de melder door hem, hangende het onderzoek, op non-actief te stellen, een verbod op te leggen om met collega's contact op te nemen en de melder tegelijkertijd zwart te maken

in de organisatie;

- plotselinge wijzigingen in de taakuitoefening of werkzaamheden van de melder.

Melders merkten ook dat directe collega's zich anders gedroegen jegens hen. Collega's sloten hen buiten, isoleerden hen en soms 'bedreigden' ze hen zelfs.

### **Geheimhoudingsplicht**

Wanneer de interne procedure vervolgens, naar de mening van de melder, niet (volledig) naar tevredenheid werd afgerond, deed zich voor de melder een volgend dilemma voor. Op medewerkers in organisaties rust doorgaans een verbod om vertrouwelijke gegevens over het werk met derden te delen. Die geheimhoudingsplicht kan voortvloeien uit de wet (zoals de Ambtenarenwet, de Wet op de ondernemingsraden) of uit een overeenkomst (bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst). Van een goed werknemer wordt verwacht dat hij discretie en loyaliteit betracht ten opzichte van zijn werkgever.

Een medewerker die een melding doet, is tegen een dusdanig ernstige situatie aangelopen dat hij er naar zijn gevoel zijn mond niet over kan en mag houden. Wanneer de interne meldprocedure vervolgens niet naar zijn tevredenheid afloopt, heeft hij twee keuzes. Hij kan:

- zich bij de situatie neerleggen;
- of de misstand melden bij een externe, onafhankelijke, instantie en daarmee zijn geheimhoudingsplicht schenden.

Dat laatste is voor hem niet zonder risico. Hij kan een boete opgelegd krijgen, worden ontslagen en in een langdurige, kostbare gerechtelijke procedure worden betrokken. Daarbij zal het hem vaak ontbreken aan de nodige financiële middelen om zich in rechte te kunnen verweren.

### **Ongelijke strijd**

Kortom, een melding doen is voor melders op dit moment nog te vaak een risicovolle aangelegenheid. Hoewel melders van misstanden onmiskenbaar kunnen bijdragen aan een integere en veilige maatschappij en zij de maatschappij soms ook geld opleveren (bijvoorbeeld in geval van fraude), voeren zij, ten behoeve van het algemeen belang, een ongelijke strijd. Organisaties dwingen melders door hun handelwijze vaak tot kostbare financiële procedures waarin zij zich moeten verweren tegen het verlies van hun baan en/of de beschuldiging van schending van hun geheimhoudingsplicht.

Gelet op de weerstanden en tegenwerking die veel klokkenluiders ondervinden, is bescherming tegen benadeling noodzakelijk. Hoewel wet- en regelgeving bepalen dat een klokkenluider niet mag worden benadeeld in zijn rechtspositie vanwege de melding, ervaren de meeste melders toch benadeling.

## **ERVARINGEN VAN HET ADVIESPUNT MET INTERNE MELDSYSTEMEN**

De meeste personen die het adviespunt heeft aangemerkt als klokkenluider, hadden hun vermoedens al minstens een keer informeel geuit tegen collega's en leidinggevende. Vaak in een een-op-eengesprek met de leidinggevende, soms (ook) in een overleg met de leidinggevende en meerdere collega's (zoals een teamoverleg). Zij hadden het gevoel dat zij niet serieus werden genomen omdat de door hen aangekaarte kwestie werd ontkend, gebagatelliseerd of goedgepraat. Sommigen kregen bovendien te maken met persoonlijke verwijten en subtiele intimidaties. Om die reden zagen zij ervan af een formele melding te doen, uit angst voor rechtspositionele en/of financiële consequenties.

Van degenen die een formele melding overwogen, gaf een aantal aan dat de klokkenluidersregeling in de organisatie niet te vinden was. Men moest er expliciet naar vragen en voelde zich daardoor extra kwetsbaar.

### **Onafhankelijkheid**

Voor zover de klokkenluidersregeling voorzag in de mogelijkheid om, voorafgaand aan de melding, advies in te winnen bij een vertrouwenspersoon, werd daar nauwelijks gebruik van gemaakt. De belangrijkste reden die hiervoor werd gegeven, was dat de vertrouwenspersoon niet als onafhankelijk werd beschouwd. Deze vertrouwenspersoon was ofwel in dienst van de organisatie (soms zelfs bij de afdeling HRM/P&O) of extern ingehuurd en betaald door de organisatie. Onafhankelijkheid bleek voor de meeste personen de belangrijkste reden om zich te wenden tot het Adviespunt Klokkenluiders voor advies en ondersteuning.

### **Drempels**

Ook de bepalingen van de klokkenluidersregelingen zelf, wierpen (al dan niet bedoeld) drempels op voor potentiële melders:

- Sommigen konden geen beroep doen op de klokkenluidersregeling omdat zij niet bij de organisatie in dienst waren (zzp'ers, uitzendkrachten, etc.).
- Volgens een aantal regelingen moet een melding worden gedaan bij de directie, de voorzitter van de raad van bestuur of een andere ver van de melder afstaande persoon of instantie.
- In een aantal regelingen roept de definitie van 'vermoeden van een misstand' vragen op.
- Andere regelingen vereisen dat een 'groot' maatschappelijk belang in het geding moet zijn.
- Soms noemen klokkenluidersregelingen geen termijn waarin het onderzoek afgerond moet zijn.
- Ook wordt niet altijd aangegeven of en zo ja, in welke gevallen, wanneer en bij welke externe instantie, een melding in tweede instantie kan worden gedaan.

Was een melding eenmaal gedaan, dan werd vaak niet tussentijds aan de melder teruggekoppeld. Melders wisten dus niet wat de status van hun melding was. Als er tot onderzoek besloten werd, hadden de melders doorgaans geen invloed op de formulering van de onderzoeksvraag; zij moesten afwachten of alle aspecten van hun melding in het onderzoek zouden worden betrokken.

### **Vooringenomenheid**

Soms was binnen de organisatie een vaste persoon of commissie belast met het onderzoek naar (vermeende) misstanden. Soms werd ad hoc een onderzoekscommissie samengesteld. In de meeste gevallen nodigden de onderzoekers de melders uit om hun vermoedens mondeling toe te lichten. Regelmatig gaven melders aan dat zij dat gesprek als onprettig hebben ervaren. Zij voelden zich aangevallen of bespeurden vooringenomenheid bij de onderzoeker(s). In een enkel geval werd niet ingegaan op de geuite vermoedens en kreeg de melder de indruk dat het enige doel van het gesprek was om hem verwijten te maken over zijn functioneren.

De meeste melders ontvingen, soms na hun expliciet verzoek, een verslag van het met de onderzoeker(s) gevoerde gesprek. Daarbij zijn zij in de gelegenheid gesteld het verslag te controleren op feitelijke onjuistheden. Er zijn echter ook melders die geen verslag ontvingen, ook niet nadat ze daarom hadden verzocht. Deze melders verkeerden in onzekerheid of hun standpunten wel goed bij de onderzoekers waren overgekomen.

### **Voortgang en afronding**

Het merendeel van de melders werd niet op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Hoewel de meeste klokkenluidersregelingen een termijn noemen van acht tot twaalf weken, waarin de organisatie het onderzoek moet afronden en de melder van de uitkomsten op de hoogte moet stellen, werd deze termijn regelmatig, zonder opgaaf van redenen,

overschreden. Soms kregen melders een afschrift van het onderzoeksrapport, meestal echter niet.

## ERVARINGEN VAN HET ADVIESPUNT MET EXTERNE MELDSYSTEMEN

Van de interne melders die zich niet met de uitkomst konden verenigen, legde slechts een klein gedeelte hun vermoedens voor aan een externe onderzoeksinstantie. De meest genoemde redenen om geen melding te doen bij een externe instantie waren:

- vrees voor verlies van de baan;
- vrees voor verdergaande negatieve consequenties;
- gebrek aan vertrouwen dat de externe instantie de melding serieus zou oppakken;
- het ontbreken van financiële middelen om eventuele gerechtelijke procedures te bekostigen;
- de melder kon het emotioneel niet meer aan.

### Belemmeringen

Degenen die zich wel tot een externe instantie wendden, liepen vaak tegen belemmeringen aan:

- Melders werden geconfronteerd met een veelheid aan meldinstanties. Soms was het lastig om, zonder hulp, de juiste instantie te vinden.
- Melders die zich bij het ‘verkeerde loket’ meldden, werden door de meldinstantie vaak van het kastje naar de muur gestuurd.
- Meldinstanties hebben vaak verschillende taken en bevoegdheden. Sommige fungeren slechts als verzamelpunt voor meldingen, andere verrichten onderzoek naar de misstand en hebben vergaande onderzoeksbevoegdheden.
- In een aantal gevallen waarin geen sprake was van één specifieke misstand maar waar het geheel van feiten en omstandigheden een vermoeden van een misstand opleverde, pakte de meldinstantie de melding niet of slechts gedeeltelijk op omdat de bevoegdheden van de meldinstantie zich beperken tot één of enkele afgebakende terreinen.

Vaak duurde het lang voordat de melders uitsluitstel kregen of hun melding al dan niet zou worden onderzocht. Werd een onderzoek ingesteld, dan duurde het lang voordat dat onderzoek werd afgerond (in een enkel geval bestond de organisatie waar de misstand zich voordeed al niet meer op het moment dat de onderzoekinstantie haar rapport uitbracht). Melders werden in de regel ook niet op de hoogte gehouden van de status van de melding en eventuele ontwikkelingen. Als ze zelf tussentijds contact opnamen met de onderzoeker(s), voelden ze zich ‘afgescheept’.

### Prioriteit

Ook heeft het adviespunt gemerkt dat de meeste inspecties en toezichthouders een (vaak niet openbare) lijst hanteren met aandachtsgebieden die prioriteit hebben. Meldingen op andere gebieden behandelen zij in beginsel niet, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden (ter beoordeling van de betreffende instantie).

Slechts enkele instanties (waaronder de OIO, de onafhankelijke externe onderzoeksinstantie voor misstanden bij de rijksoverheid, politie, defensie, gemeenten en waterschappen) hebben een onderzoeksprotocol dat op de website te vinden is en dat zij ook naar de melder sturen zodat die weet wat hij kan verwachten.

## WAT GAAT GOED IN DE MELDPROCEDURES EN WAT KUNNEN WE LEREN VAN DE NEGATIEVE ERVARINGEN?

Soms horen we van melders dat hun leidinggevende een luisterend oor bood, hen serieus nam, direct actie ondernam om de feiten en omstandigheden boven tafel te krijgen, indien nodig maatregelen nam en daarbij ook de identiteit van de personen beschermde.

## Een goede meldprocedure

De belangrijkste voorwaarden voor een goed functionerende meldprocedure zijn dat in de organisatie als geheel:

- een open cultuur heerst waarin het vanzelfsprekend is dat mensen elkaar, in alle openheid en zonder vrees voor nadelige consequenties, kunnen aanspreken op zaken die vragen opwerpen of die niet goed gaan;
- het voor iedereen duidelijk is dat misstanden niet worden getolereerd en dat ieder vermoeden waar melding van wordt gemaakt, serieus wordt genomen en geen consequenties voor de melder zal hebben.

Vervolgens is van belang dat de organisatie duidelijk beleid hanteert voor het melden van vermoedens van misstanden. Een klokkenluidersregeling moet:

- laagdrempelig zijn en open staan voor iedereen die werkzaamheden in de organisatie verricht;
- duidelijk beschrijven wat precies wordt verstaan onder een vermoeden van een misstand;
- aangeven bij wie een melding moet worden gedaan (bij voorkeur de leidinggevende of indien het om hem gaat, de naasthogere leidinggevende);
- of er een mogelijkheid is om vertrouwelijk en/of anoniem te melden;
- hoe de procedure verloopt (inclusief termijnen);
- wat er gebeurt met de resultaten van het onderzoek.

Door een onderzoeksprotocol vast te stellen waarin de stappen van het onderzoek op hoofdlijnen worden beschreven, weet de melder wat hij kan verwachten.

## Vertrouwen winnen

Wanneer een melding wordt gedaan, moet de ontvanger van de melding steeds beseffen dat de melder gaandeweg al een aantal weerstanden heeft ondervonden en zich waarschijnlijk zorgen maakt over zijn positie en toekomst. Als de melder zijn melding schriftelijk heeft gedaan, verdient het aanbeveling om hem zo snel mogelijk uit te nodigen voor een gesprek

en waardering uit te spreken voor zijn beslissing om de melding te doen. Zorg dat de melder vertrouwen krijgt in de zorgvuldige procedure, door:

- de melder zijn verhaal te laten doen zonder erover te oordelen;
- open vragen te stellen;
- na te gaan wat hij met de melding hoopt te bereiken;
- aan te geven wat de volgende actie is;
- de melder tussentijds op de hoogte te houden van ontwikkelingen en de resultaten van een eventueel onderzoek;
- het onderzoek binnen de daarvoor geldende termijn af te ronden en de melder van het resultaat in kennis te stellen.

## Vertrouwenspersoon

Als een vertrouwenspersoon wordt aangesteld, is het van belang dat deze geen deel uitmaakt van de afdeling P&O of HRM. Medewerkers van deze afdeling behartigen immers voornamelijk de belangen van de organisatie. Kies dan liever voor een externe vertrouwenspersoon die losstaat van de organisatie. Zorg er ook voor dat de vertrouwenspersoon adequaat is opgeleid en weet wat zijn taken en bevoegdheden zijn zodat eventuele melders goed worden geadviseerd.

## Externe meldinstanties

Ook externe meldinstanties moeten zich bewust zijn van de bijzondere positie van een melder van een vermeende misstand. In de meeste gevallen zal de melder die zich tot de externe meldinstantie wendt, daardoor een geheimhoudingsbeding schenden. Dit gegeven brengt voor de melder extra spanning en onzekerheid met zich mee. Ook is het goed te beseffen dat de melder al een traject heeft doorlopen waarin hij veel weerstand heeft ondervonden en dat ook op emotioneel vlak belastend is geweest. Daarom zijn de volgende aspecten essentieel:

- persoonlijk contact;
- duidelijkheid over wat hem te wachten staat (ook wat termijnen betreft);

- duidelijkheid over wat hij wel en niet kan verwachten van de meldinstantie (zowel voor de oplossing van de vermeende misstand als voor zijn persoonlijke positie);
- een voortvarende aanpak.

### **Bejegening onderzoeken**

De enige externe meldinstantie die op dit moment ook onderzoek doet naar de wijze waarop de organisatie de melder, als gevolg van zijn melding, heeft bejegend en behandeld, is de OIO. Ook het toekomstige Huis voor Klokkenuiders zal dat doen. Het verdient aanbeveling de taken van de andere meld- en onderzoeksinstanties op deze wijze uit te breiden.

### **Verskillende vermoedens en instanties**

De onderzoeksafdeling van het toekomstige Huis voor Klokkenuiders zal ook een belangrijke rol in het meldlandschap kunnen vervullen bij meldingen waarin verschillende vermoedens worden aangekaart. Het 'huis' werkt samen met de bestaande inspecties en toezichthouders. Is voor een specifieke melding een bestaande instantie bevoegd, dan zal het huis de melder in beginsel naar die instantie doorverwijzen. Als blijkt dat die instantie een bepaald vermoeden van een misstand niet zal onderzoeken, dan kan het huis alsnog (aanvullend) onderzoek verrichten. Daarmee wordt voorkomen dat, zoals in de huidige situatie, een deel van de melding niet wordt onderzocht.

Tot slot: het kan voor de toekomst geen kwaad om de mogelijkheden te onderzoeken tot clustering van een aantal meldinstanties.

## **CONCLUSIE**

Potentiële melders zullen een vermeende misstand eerder melden als zij het gevoel hebben dat ze:

- dat in de organisatie veilig kunnen doen;
- erop kunnen vertrouwen dat de organisatie hen serieus neemt en de misstanden aanpakt.

Op dit moment is van een dergelijke open organisatiecultuur vaak nog geen sprake. Klokkenuiders worden nog te veel gezien als een bedreiging en om die reden ondervinden zij meestal veel weerstanden bij hun melding.

Gelukkig is er steeds meer begrip voor de bijzondere positie van klokkenuiders en ook waardering voor de moed die ze tonen om misstanden aan te kaarten. Het besef dat klokkenuiders een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een integere en veilige maatschappij, groeit. Het gegeven dat het voorstel Huis voor Klokkenuiders zich nu in de laatste fase van het wetgevingstraject bevindt en naar verwachting binnen afzienbare tijd een feit zal zijn, getuigt daarvan. Deze wet is een belangrijke stap voorwaarts in:

- de erkenning van de kwetsbare positie van klokkenuiders en de belangrijke rol die zij in organisaties en de maatschappij vervullen;
- de oplossing van misstanden en de bescherming van klokkenuiders.

Hoewel de wet op zichzelf niet zal leiden tot een open organisatiecultuur, dwingt de wet organisaties wel om meldingen op te pakken. Organisaties die hun klokkenuiders serieus nemen en aantonen dat zij misstanden oppakken, verhogen niet alleen de eigen, interne integriteit, maar dragen daarmee ook bij aan een integere maatschappij.

*Fanny Tahalele was tot juli 2015 senior adviseur bij het Adviespunt Klokkenuiders.*

*Contact: [info@apkl.nl](mailto:info@apkl.nl)*





# INTEGRITEITSONDERZOEK: VALKUILEN EN PRAKTIJKERVARINGEN

## INLEIDING

Iedere onderzoeker kan vertellen over een betrokkene die de methodiek of de attitude van de onderzoeker ter discussie stelt. Na een bekentenis komen de gevolgen in beeld: soms zelfs strafontslag en daardoor een terugval naar de bijstand. Dan kan het lonen om de zorgvuldigheid van het onderzoek te betwijfelen. Maar niet alle kritiek op een integriteitsonderzoek is onterecht. Soms worden er echte fouten gemaakt, in andere gevallen getuigt een onderzoek van onvoldoende expertise of professionaliteit. Dan kan het onnodig duur zijn, ondeskundig, getuigen van willekeur, gedreven zijn door tunnelvisie of resultaat schrijven en onnodig diffamerend: reputaties gaan dan voor bijna niks teloor en zijn niet meer te repareren. Flinkke valkuilen, waar onderzoekers onder de vaak hoge externe druk (media-aandacht, 'de onderste steen moet boven!') gemakkelijk in tuimelen. We hebben het over de valkuilen van integriteitsonderzoek in brede zin: naar ambtenaren en politieke ambtsdragers.

### Van melding tot nazorg

Dit hoofdstuk behandelt de verschillende aspecten van integriteitsonderzoek. Wie

meer wil weten over de opzet en uitwerking van goed onderzoek, verwijs ik naar de BIOS-handreikingen *Zorgvuldige handhaving en Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers*. Ik besteed in deze bijdrage met name aandacht aan de veelvoorkomende valkuilen en het op een praktische manier vermijden daarvan, vanuit de ervaring in de praktijk. De nadruk ligt op het handelingsperspectief van de beslissers over integriteitsonderzoek: burgemeesters, voorzitters van waterschappen en commissarissen van de Koning als het gaat om politiek ambtsdragers; de SG, provinciesecretaris, secretaris-directeur van een waterschap en gemeentesecretaris als het gaat om ambtenaren.<sup>[1]</sup> Ik benader de facetten van onderzoek in de chronologie zoals deze zich vaak ook aandienen: van melding tot nazorg. Het belang van goed onderzoek laat zich gemakkelijk raden: goed onderzoek doet recht aan alle betrokkenen en doorstaat elke kritische toets. Van een rechter, die overtuigd moet raken van de juistheid van

[1] In deze bijdrage duid ik zowel het ambtelijk bevoegd gezag als de bestuurlijke voorzitters (als hoeders van integriteit) aan met 'beslissers', tenzij dat vanwege specifieke verschillen niet mogelijk is.

de gepresenteerde feiten, maar ook van het publiek. Dat heeft recht op goed integriteitsonderzoek in het openbaar bestuur. Bovenal geldt dit natuurlijk voor de direct betrokkenen: de melders, getuigen, mogelijke daders en de verantwoordelijken voor integriteitsonderzoek.

## DE MELDING

Elk onderzoek begint met een melding of signaal. In beginsel kent zo'n melding geen vormvereiste. Alles kan. In de praktijk komen meldingen overal binnen: bij de superieur, de eindverantwoordelijk manager, HRM, maatschappelijk werk of een vertrouwenspersoon. Als het over politieke ambtsdragers gaat, zijn het vaak de griffier, burgemeester en kabinetschefs die, al dan niet via de media, een signaal krijgen. Idealiter zijn al die *intakers* goed toe gerust voor deze taak en kennen zij ook de rest van de integriteitsinfrastructuur in hun organisatie.

Ten eerste vanwege het belang van de melder. Die is dat vaak voor de eerste keer. Hij weet meestal niet precies waar hij met zijn verhaal naartoe moet en wat er met zijn melding wordt gedaan. Een melder kan de gevolgen van zijn melding evenmin overzien, laat staan beheersen. Hij kan maar beter direct weten dat zijn interventie verstrekkende gevolgen kan hebben voor alle betrokkenen, ook voor hemzelf, en kan uitgroeien tot een jarenlang slepende integriteitstekst, met volop interne of zelfs publicitaire aandacht. Daar moet een *intaker* in een eerste gesprek dus al bij stilstaan.

### Naar het juiste loket

Ten tweede moeten *intakers* goed toegerust zijn en de integriteitsinfrastructuur kennen vanwege het organisatiebelang. Een *intaker* moet meldingen proportioneel verder dragen naar het juiste loket. De beslisser krijgt dan de beste kans om zorgvuldig om te gaan met het gegeven signaal, publicitaire schade te

beheersen en eventuele misdragingen te bestraffen. Wat er met een melding gebeurt, hangt in de praktijk zeer sterk af van de tegenwoordigheid van geest van dat eerste luisterende oor. Vervolgens speelt ook de verantwoordelijke beslisser een sleutelrol. Die moet zijn verantwoordelijkheid pakken, zonder weg te duiken of de ernst van de melding te bagatelliseren. Wordt een melding opgepakt, dan loont het om snel de benodigde deskundigheid in te schakelen. Meestal gebeurt dit ook. HRM is vaak in beeld, arbeidsjuristen kunnen een rol spelen, met name als er behoefte bestaat aan specifieke expertise, bijvoorbeeld over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Soms gaat het om een strafbaar feit. De grens tussen strafrecht en bestuursrecht komt dan in beeld, samen met de vraag of aangifte moet worden gedaan. Verder schakelt men graag iemand in die het betreffende productieproces kent waarin de schending zou hebben plaatsgevonden. Ten slotte helpt het als er een onderzoeker aan tafel zit bij de beoordeling of een onderzoek noodzakelijk is. Dit gebeurt echter maar zelden. Het aantal overheidsorganisaties met eigen onderzoekscapaciteit is nog altijd dun gezaaid.

### Politieke ambtsdragers

Als het om politieke ambtsdragers gaat, ligt het aanschuiven van dit soort gespecialiseerde ambtenaren minder voor de hand. Dan is de voorzitter, als hoeder van de bestuurlijke integriteit, eindverantwoordelijk. Die zal ook vaak de regie pakken, al was het maar omdat mogelijk publicitaire aandacht volgt. De gemeentesecretaris zit soms aan, omdat die de casuïstiek kent uit de ambtelijke praktijk. De griffier, spil tussen ambtelijk apparaat en 'de politiek', is uiteraard ook in beeld. Verder wordt in de praktijk al snel geschakeld met de kabinetschef van de commissaris van de Koning. Die verzorgt de informatiestroom richting de commissaris, maar kent in de regel ook meer de casuïstiek van politieke ambtsdragers.

## VOORONDERZOEK

De beslisser wil allereerst vaststellen of het mogelijk en nodig is om de melding te onderzoeken. Vaak redeneert deze vanuit een soort onontkoombaarheid van onderzoek. Maar dat is niet altijd nodig of wenselijk. Elke organisatie mag hierin een eigenstandige afweging maken, waarbij niet alleen de kosten en baten een rol spelen.

Integriteit is iets anders dan functioneren. Niets is zo schadelijk als onterecht de integriteitskaart trekken. Juist vanwege de publicitaire aandacht en het voortdurende debat over de integriteit van het publieke bestuur, kan hiernaar niet kritisch genoeg worden gekeken. Zoals de Centrale Raad van Beroep altijd beslist als het gaat over de beoordeling van iemands ongeschiktheid om een functie uit te oefenen: een ongeschiktheidsontslag moet zijn gebaseerd op feiten en niet op meningen. Een dergelijk onderscheid moet ook worden gemaakt bij de beoordeling van het functioneren van publieke ambtsdragers. Die beoordeling moet heel zorgvuldig zijn. Dan is het dus niet de bedoeling om even kort door de bocht te suggereren dat het met de integriteit van een ambtenaar of politiek ambtsdrager niet goed zit, zonder eerst na te gaan of het niet eigenlijk gaat over onvrede over diens disfunctioneren of nog erger: diens politieke koers. Vooral daarom moet uitgebreid stilgestaan worden bij de vraag of er wel sprake is van een vermoeden van een concrete en te verifiëren integriteitschending. Is dat niet het geval en gaat de kwestie over breder disfunctioneren, dan mag de ambtenaar of ambtsdrager niet het zwaard van de integriteitskaart boven het hoofd worden gehangen.

### Imagoschade

Een beslisser moet ook rekening houden met de te verwachten publicitaire gevolgen en eventuele imagoschade. Bovendien kunnen er soms beperkte mogelijkheden zijn om een effectieve follow-up aan

een onderzoek te geven, zoals bij kansloos onderzoek naar het lekken van vertrouwelijke informatie. Als dat geen generaal preventief doel dient en alleen wordt ingegeven door de wens van het bevoegd gezag, kan het maar beter achterwege blijven. Wat mij betreft geldt: als je er niks mee kunt, moet je er ook niet aan beginnen. De wens om de onderste steen boven te krijgen hoeft niet per se de doorslag te geven, al moet een beslisser die afweging wel goed kunnen uitleggen.

Zelfs als een onderzoek wenselijk is, moet het ook mogelijk zijn. Een vermoeden van een integriteitschending moet concreet en verifieerbaar zijn. Is dit niet het geval, dan heeft onderzoek geen zin. Een voorbeeld hiervan is de 'Wassenaarse seksrel' (de nazit van een nachtelijke raad met geborrel en vermeende onheuse uitlatingen). Hierbij was op voorhand al bekend dat vier van de negen betrokkenen, onder wie de vermeende slachtoffers, niet zouden meewerken aan een integriteitsonderzoek. Dan is het vrijwel onmogelijk om nog spijkerharde uitspraken te kunnen doen over iets dat is voorgevallen tijdens een besloten bijeenkomst. Een ander aspect dat de haalbaarheid van een onderzoek bepaalt, is de bruikbaarheid van bewijsmiddelen. Bijvoorbeeld: papier toont vingerafdrukken, kunnen die worden veiliggesteld? Is het nog mogelijk om de 'plaats delict' te bevriezen? Zijn er camerabeelden of e-mails te achterhalen? Het aanwijzen en duiden van zulke bewijsmiddelen, geeft al inzicht in de onderzoeksmogelijkheden.

### Kansloos onderzoek

Kansloos onderzoek moet worden vermeden. De schade is vrijwel altijd groter dan de opbrengst, publicitair, maar ook richting mogelijke toekomstige daders. 'Je komt ermee weg', zal de volgende pleger denken. In de praktijk zie ik echter nog te vaak dat beslissers toch opdracht geven tot een onderzoek, onder druk van de media, burgers en belanghebbenden. Het vergt stevige schouders om hier niet in mee te gaan.

Wanneer de integriteitskaart wordt getrokken, is er soms meer aan de hand: ik tipte eerder al aan politieke dynamiek, animositeit of disfunctioneren. Het is belangrijk om in de voorfase te bedenken of er niet ook nog iets anders aan de hand is. Hangt het gedrag of handelen misschien samen met iets wat meer op een cultuurprobleem lijkt? Dan zijn andere of aanvullende middelen meer geschikt, zoals een risicoanalyse of een cultuurscan. Het lijkt erop dat ook culturele aspecten binnen organisaties medebepalend kunnen zijn voor normoverschrijdend gedrag. Als het gaat om een cultuurprobleem, is uitgebreid onderzoek naar een toevallig voorliggende casus niet de enige noch een duurzame oplossing. Dan wordt enkel de pechvogel gestraft die tegen de lamp liep. De organisatie moet in zulke gevallen ook aandacht besteden aan het formuleren, uitleggen en vervolgens handhaven van heldere normen.

## DE ONDERZOEKSVRAAG

Besluit men tot een onderzoek, dan is de volgende stap het formuleren van een onderzoeksvraag. Het lijkt een open deur, maar daar gaat het vaak mis. Wat is precies de integriteitskwestie die moet worden onderzocht? Vaak formuleert men de onderzoeksvraag te breed. Dat leidt tot onderzoek naar vaag omschreven gedrag, in plaats van naar duidelijk benoemde mogelijke feiten. Of, zoals in de bekende zaak van Bram Peper, naar twaalf jaar aan bonnetjes en declaraties doorspitten, tegen hoge onderzoekskosten. Het lijkt logisch om alle beschikbare bronnen te onderzoeken, maar dat is lang niet altijd nodig. Bij een vermoeden van frauduleus declareren, is het niet nodig om alle declaraties te bekijken. Het volstaat om te focussen op de betwiste declaratie en die bevindingen te valideren met een representatieve steekproef. Dan staat vrijwel altijd in voldoende mate vast of een frauduleus patroon is aan te wijzen. Dat is voldoende voor de conclusie dat een functionaris de regels overtreedt en hiervoor ter verantwoording moet worden geroepen. Bij het formuleren van de onderzoeksvraag is het

ook goed om te bedenken dat zulk onderzoek onrust brengt in een organisatie of bestuursorgaan. Met ongewenste gevolgen, zoals kampvorming of het idee dat het vertrouwen in elkaar ontbreekt. Ook daarom moeten scope en diepgang van het onderzoek niet onnodig worden opgerekt. Het is dus zaak de onderzoeksvraag zodanig te formuleren dat het integriteitsonderzoek zo min mogelijk invasief is.

## ONDERZOEKERS INSCHAKELEN

Het is verstandig om een onderzoeker in te schakelen die het domein kent. Wie de context niet kent, geen oog heeft voor de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen die een grote rol spelen bij een onderzoek van politiek ambtsdragers, of geen affiniteit heeft met het ambtelijke productieproces waarover het gaat, is te veel tijd kwijt om zich dat voldoende eigen te maken. In mijn ervaring betreden goede onderzoekers ook niet lichtvaardig een arena die ze niet kennen: hun eigen reputatie is het koesteren waard.

Onderzoek laat zich leiden door de principes van proportionaliteit en subsidiariteit: Het moet passend zijn en met de lichtst mogelijke middelen worden uitgevoerd. Goede onderzoekers hanteren een onderzoeksprotocol. Het is raadzaam om daar als opdrachtgever kennis van te nemen. Ook is het goed als onderzoeker en opdrachtgever afspraken maken over tussentijds rapporteren. Hiermee waarborgt de opdrachtgever dat hij wordt geïnformeerd over het verloop van het onderzoek, inclusief een eventuele uitbreiding of de inzet van nog niet besproken onderzoeksmiddelen.

### Langer dan verwacht

Hoe doelgericht een onderzoeksvraag ook wordt gesteld, onderzoek duurt altijd langer dan verwacht of gehoopt. Het wordt weleens onderschat. Hoer en wederhoor is tijdrovend, net als het controleren van de aangedragen feiten. Waarheidsvinding kent een vrij

dwingende volgorde. Daarvan afwijken vanwege een agenda of om kosten te besparen, is niet verstandig. Het liefst werken onderzoekers minstens in koppels. De scherpste blijft dan behouden, tegenspraak is gezond en een claim over wangedrag of ongewenste druk door de onderzoeker kan dan tenminste gefundeerd worden weersproken. Als het onderzoek over ongewenst gedrag gaat, worden van de onderzoekers speciale vaardigheden gevraagd. Vanwege de extra gevoeligheden die als vanzelf bij zo'n zaak meespelen, is het ook hierbij beter om twee onderzoekers aan tafel te hebben.

Gelukkig zijn integriteitsonderzoeken in de meeste organisaties incidenten. Dit beperkt echter de beschikbare onderzoekscapaciteit. Een bureau vol duimendraaiende onderzoekers is immers een dure aangelegenheid. Soms loont het om eigen onderzoekers in dienst te hebben, vanwege de schaalgrootte of de benodigde kennis van de specifieke organisatie. Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken enkele eigen onderzoekers, die snel op locatie kunnen onderzoeken. Dat is de investering waard, want zij nemen hun ervaring met de mores en processen op ambassades mee.

### **Onderzoekkrachten bundelen en versterken**

Veel ministeries – ook die met veel meer ambtenaren en op het oog meer fraudegevoelige processen – hebben echter geen eigen onderzoekers. Het lijkt een kwestie van tijd voordat in ieder geval de rijksdienst de onderzoekkrachten bundelt. Maar het zou ook lonen om capaciteit te beleggen bij de provincie. Nu al weten vooral de kabinetshoofden daar van wanten als het gaat om integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers. In de meeste gevallen worden zij namelijk ook geïnformeerd of om raad gevraagd door burgemeesters die met een mogelijke integriteitschending in hun gemeentebestuur te kampen hebben. De kabinetshoofd kent de problematiek dus op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ambtelijke schendingen pas-

seren bovendien altijd het bureau van de provinciesecretaris. Die heeft op dat terrein een zekere ervaring opgebouwd. Zou men deze functionarissen versterken met enkele deskundige onderzoekers, dan vergroot dat de onderzoekscapaciteit en slagkracht van zowel de provincies als de gemeenten.

Op dit moment worden er meestal commerciële aanbieders van onderzoek ingeschakeld. Die dienen de aanvrager te informeren over vergunningen, lidmaatschap van een branchevereniging en dat soort zaken. Er is volop discussie gaande over de benodigde certificaten voor screeningsonderzoek van kandidaat-wethouders of gedeputeerden.<sup>[2]</sup> Dit preventieve onderzoek verschilt weliswaar van het repressieve onderzoek waar het in dit hoofdstuk over gaat, maar de aanbieders van beide soorten onderzoek zijn vaak hetzelfde.

## **AANGIFTE**

Het wordt nog weleens vergeten, maar artikel 162 Wetboek van Strafvordering laat aan duidelijkheid niets te wensen over. 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. De nuances in het wetsartikel doen daar niet aan af.

Ook als de pakkans laag is of de kans op succesvolle vervolging gering, is aangifte noodzakelijk. Anders weten we niet wat er gebeurt. Het is belangrijk dat breed wordt onderkend dat bijvoorbeeld het strategisch lekken van vertrouwelijke informatie geen gemitige, snaakse politieke folklore is, maar een ordinaire misdrijf met echte slachtoffers. Het is nauwelijks te bewijzen in termen van onderzoek, maar daarom niet minder belangrijk voor de statistieken. Er is op

[2] Zie ook hoofdstuk 10 in dit jaarboek.

dit moment een aantoonbaar gat tussen de omvang van aangifteplichtige incidenten en de daadwerkelijke opname in de cijfers van justitie. Verschillende onderzoeken hebben in het verleden aangetoond dat sommige incidenten of zelfs soorten incidenten ten onrechte niet of niet altijd tot een aangifte hebben geleid. Dit kan, terecht of onterecht, het beeld van klassenjustitie oproepen. Politieke ambtsdragers en ambtenaren moeten elkaar echter niet de hand boven het hoofd houden. Zonder strafrechtelijke aangifte, als dit op zijn plaats is, blijft ook een integriteitsonderzoek een misleidende show.

### **Samenloop met strafrechtelijk onderzoek**

Integriteitsonderzoekers hebben vaak een politie- of justitiële achtergrond. Dit heeft voordelen: zij kennen de ingangen en werken informeel soms goed samen. Nauw contact met politie en justitie vergroot de kans dat aangifte daadwerkelijk leidt tot strafrechtelijk onderzoek, dat niet of minder dubbelt met het gevoerde interne integriteitsonderzoek. Dit voorkomt onnodig tijdverlies en dat bewijsmiddelen verloren gaan. Los van het strafrechtelijk onderzoek heeft een ambtelijke organisatie zelf nog steeds de plicht en bevoegdheid om mogelijke integriteitsschendingen te onderzoeken. Dit onderzoek kan parallel verlopen. Na aangifte hoeft men niet op de opvolging daarvan te zitten wachten.

## **BEOORDELING VAN HET RAPPORT**

Elke onderzoeker heeft een eigen stijl van rapporteren. Grofweg kan een rapport worden beoordeeld langs de volgende lijn:

- Wordt de vraagstelling afdoende beantwoord?
- Zijn de onderzoeksopzet en de onderzoekshandelingen uit de doeken gedaan?
- Zijn bevindingen en conclusies goed uit elkaar te houden?
- Welk normenkader wordt gehanteerd?
- Zijn feiten ook echt feiten of gaat het om aannames van de onderzoeker?

- Toont het rapport tunnelvisie en resultaat redeneren?
- Is het rapport helder en foutloos geformuleerd?
- Besteedt de onderzoeker ook aandacht aan ontlastende verklaringen en bewijs?
- Is hoor en wederhoor toegepast?
- Worden eventuele belangen van derden geschaad?

Al dit soort vragen moeten gesteld worden om te kunnen beoordelen of een rapport deugt. Overigens is het ook zinvol op voorhand eerdere rapporten van kandidaat-onderzoekers te beoordelen, zodat zich al een beeld aandient voordat een onderzoeksopdracht wordt verstrekt.

Een goed rapport straalt gezag uit en genereert als vanzelf het noodzakelijke draagvlak. Het moet ook nog goed leesbaar zijn, zonder ambtelijk jargon of proces-verbaalachtig taalgebruik. Het moet duidelijk ingaan op de onderzoeksvraag en de beantwoording daarvan. Bovendien moet het ingericht zijn op de perceptie van de afnemers; zij moeten er immers iets mee. Tot slot moet het rapport recht doen aan de belangen van alle betrokkenen, en met name de belangen beschermen van hen die er niets mee van doen hebben. Om een voorbeeld uit de praktijk te noemen: een rapport over een corrupte ambtenaar Grondzaken bevat veel informatie over grond- en huizenprijzen van niet-betrokken burgers. Deze burgers hebben er recht op dat deze informatie niet nodeloos in de krant komt.

### **Voldoende stilstaan bij het vervolg**

Een ander belangrijke punt is of er voldoende is stilgestaan bij het vervolg: moet een rapport vertrouwelijk blijven? Zo ja, wie moet dan wel zijn geïnformeerd? Wat is daarvoor een geschikt moment? Soms is het zinvol twee versies van het rapport op te stellen, bijvoorbeeld als er ook vertrouwelijke gegevens van derden in worden opgenomen. De afspraken hierover kunnen al worden gemaakt voordat een onderzoek aanvangt. Deze afspraken moeten ook tijdig afge-

stemd worden met de gremia die worden geïnformeerd over de uitkomsten.

Informatie is steeds makkelijker te ontsluiten en dus steeds moeilijker te beveiligen. Het is dan ook beter om bij het nadenken over de publiciteit rond een onderzoek uit te gaan van het slechtste scenario: de media beschikken over minstens zoveel informatie als de organisatie. Daarmee pleit ik als vanzelf voor maximale transparantie: communiceer alles wat je maar kwijt kunt en leg uit waarom iets geheim moet blijven.

## PUBLICITEIT

Toen de NOS op het avondjournaal berichtte over het 'schrikbewind' van mevrouw Albayrak, destijds directeur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), was het vanuit onderzoekersperspectief al goed mis. Door zulke berichtgeving wordt het erg moeilijk om een getuige te vinden die alleen uit eigen waarneming en zonder subjectieve terminologie verhaalt. Er ontstaat bovendien een gejaagdheid door de voortdurende aandacht van de media. De druk op het onderzoek neemt toe om zo snel mogelijk met bevindingen te komen, terwijl zorgvuldigheid tijd kost.

De publiciteit rondom een integriteitsonderzoek verdient dus zorgvuldige afwegingen. Ook de betrokkene heeft daar recht op. De imagoschade voor de 'verdachte' is vandaag de dag zeer groot. Het stigma van de betwijfelde integriteit raakt iemand nauwelijks kwijt. Het is daarom zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitkwesitie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling de groep betrokkenen zo klein mogelijk moet zijn. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in een recente publicatie

in Blauw.<sup>[3]</sup> Hierin wordt belicht hoe omzichtig de Rijksrecherche te werk gaat bij de afweging van een mogelijk onderzoek naar corruptie van bestuurders en ambtenaren. Juist ook met het oog op reputatieschade, voor de betrokkenen, maar ook voor de onderzoekers. Een lichtvaardig onderzoek naar iets wat achteraf niets blijkt te zijn, doet evenzeer afbreuk aan de reputatie van de Rijksrecherche.

### Interne communicatie

Het doet wat met een team als een collega eruit wordt geplukt zonder dat duidelijk is waarom. Ook hier geldt dat er meer transparantie mogelijk is dan menigeeen denkt. Natuurlijk zijn er soms goede redenen voor radiostilte, maar er wordt te vaak (met een overdreven beroep op de privacy) betoogd dat het allemaal vertrouwelijk is. Collega's zo mogelijk informeren is echter een goede zaak. Geruchten zijn schadelijk voor de organisatie, net als kampvorming. Beide worden effectief voorkomen door zo uitgebreid mogelijk intern te communiceren wat er aan de hand is, wat er wordt onderzocht en welk soort feiten – in verband met dat onderzoek – niet kunnen worden gecommuniceerd.

### Rehabilitatie

Het kan gebeuren dat uit een onderzoek blijkt dat er niets aan de hand was. Die conclusie kan – intern maar bijvoorbeeld ook op internet – volledig ongesneeuwd raken door alle berichten over de mogelijkheid dat er iets aan de hand is. Google-gedreven informatiegaring leidt ertoe dat het ontlastende bericht wegvalt tegen alle initiële aantijgingen. 'Waar rook is, is vuur'-noties of zelfs samenzweringsdenken doen de rest. Ouderwets rehabiliteren met een kleine annonce in de krant, volstaat dan niet meer. Daarom geldt dat de noodzakelijke rehabilitatie ten minste even zwaar moet worden aangezet als de initiële publiciteit. Daar

[3] Blauw, 4 juli 2015, *Confrontatie met ambtelijke corruptie*: 6-11.



ligt een verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag, maar ook voor de media. Als een schorsing op intranet wordt bekendgemaakt, is het een goed idee om met behulp van ditzelfde medium uit te leggen dat deze maatregel ten onrechte is opgelegd.

Het is daarbij van belang onderscheid te maken tussen een schorsing als ordemaatregel en schorsing als element van een (ophanden zijnde) sanctie. Gemaakte verkeerde afwegingen kunnen maar beter omstandig worden gecommuniceerd. Het begrip voor de moeilijke afweging neemt daardoor alleen maar toe en de transparantie draagt bij aan het interne vertrouwen binnen de organisatie. Media moeten zich bewust zijn van zekere verantwoordelijkheden. Als gescoord is met een 'rook en vuur-artikel' moet evenzeer aandacht gegeven worden aan het ontlastende onderzoek. Iedereen moet er op kunnen vertrouwen dat intern niet lichtvaardig te zwaar wordt doorgepakt en dat externe media zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid, al is dat laatste wellicht wensdenken.

## STRAF EN OPVOLGING

Als plichtsverzuim wordt vastgesteld, kan een ambtenaar een disciplinaire straf opgelegd krijgen. De ambtelijk range van berisping tot strafontslag is op zichzelf goed bruikbaar en de jurisprudentie op dat vlak is goed richtinggevend. Wat een passende sanctie is, valt daarmee goed uit te leggen. Bij politieke ambtsdragers valt er niet zoveel te straffen. De publieke verontwaardiging en de vertrouwensvraag moeten het doen: aftreden eisen en dan hopen dat het electoraat niet te kort van geheugen is! Politieke partijen kunnen ook maatregelen nemen. Er zijn al een paar partijen met een integriteitscommissie, die onderzoekt en beslist over mogelijke integriteitsschendingen. Dat doet recht aan de gedachte dat de partijen primair verantwoordelijk zijn voor de integriteit van hun leden.

## Nazorg

Tot slot, ook de nazorg vormt een typische valkuil. Het onderzoek is afgerond en men gaat over tot de orde van de dag. Dat is niet verstandig. Het loont om uitgebreid stil te staan bij de impact van onderzoek op betrokkenen. Niet alleen de vermeende schenders moeten gesproken worden, maar ook getuigen en personen uit de omgeving die zijn bevestigd tijdens het onderzoek. Het is belangrijk zich hierbij bewust te zijn van de impact op een team als er iemand is bestraft of vertrokken. Kampvorming en het ventileren daarvan moeten bij voorkeur geregisseerd plaatsvinden, althans, er hoort een platform te zijn waar men een opvatting kan uiten. De ondernemingsraad dient te worden geïnformeerd over het onderzoek. Met inachtneming van de beperkingen moet maximale transparantie worden gezocht.

Het is essentieel dat de hele omgeving ervan op aan kan dat signalen en onderzoek de aandacht krijgen die ze verdienen. Het hiermee groeiende vertrouwen in de organisatie betaalt zich uit: er komen meer meldingen, maar ook het ziekteverzuim laat een gunstige ontwikkeling zien. Bij deze, maar ook andere, schadelijke neveneffecten van integriteitsonderzoek is in hoofdstuk 7 van het jaarboek Integriteit 2012 uitgebreid stilgestaan.

## CONCLUSIE

Sommige feiten laten zich nauwelijks onderzoeken. Een contante afrekening in een kroegje is onmogelijk te observeren. Beiden hebben belang bij geheimhouding en zorgen wel dat ze geen pottenkijkers hebben. Het zou zomaar kunnen dat sommige mislukte ICT-projecten van de overheid op deze wijze zijn gesaboteerd, gemanipuleerd en gecorrumpeerd. Zelfs van het bewust saboteren van de noodzakelijke interface met bestaande programmatuur, zodat als vanzelf meerwerk ontstaat, zijn opzet en kwade trouw maar moeilijk aan te tonen. Nog een voorbeeld: een hoge ambtenaar

adviseert zijn SG over een gevoelig onderwerp, die zijn advies vervolgens negeert. De ambtenaar zorgt er dan wel voor dat zijn advies en het negeren ervan bij de pers terechtkomt.

Zomaar wat fictieve voorbeelden waar integriteitsonderzoek geen soelaas biedt. Integriteit vergt een bredere aanpak. In het eerste voorbeeld is het belangrijk te zorgen voor eigenstandige ICT-expertise, waarmee men zich de maffiose praktijken van het lijf kan houden. In het tweede voorbeeld moet men zorgen voor een open cultuur, waarin een bezorgde of teleurgestelde ambtenaar in de eigen burelen een podium vindt om zijn zorgen en ongenoegen te ventileren. Op dit podium dient vervolgens ook iets met die zorgen en ongenoegens gedaan te worden.

### **Goede voorbereiding loont**

Procedures en afspraken moeten gemaakt worden als er nog niets aan de hand is of als de rust is weergekeerd. Vooral als het om kopstukken gaat. Onderzoek krijgt een extra dimensie als een wethouder of een topambtenaar het onderwerp van onderzoek is. Dan loont een goede voorbereiding. Zet het maar eens op de agenda: de wethouder wordt door ambtenaren beschuldigd van ongewenst gedrag en intimidatie. Wie gaat dat onderzoeken? Hoe wordt omgegaan met publiciteit? Welke rol speelt de raad en op welk moment? Is het college als geheel niet te betrekken? Kan de commissaris helpen? Allemaal vragen die makkelijker besproken worden als de casus nog volslagen hypothetisch is. Dat gesprek vergroot bovendien het bewustzijn en heeft een preventieve werking. Zulk 'vredesberaad' vormt een geschikt alternatief voor de soms slechts wordende dilemmatrainingen. Door van daaruit afspraken met elkaar vast te leggen, wordt de kans op een goede afloop bij een crisis bovendien een stuk groter.

Bestuurders en ambtenaren moeten zorgvuldig en transparant omgaan met meldingen en signalen. Integriteitsonderzoek is niet altijd het passende antwoord als de integriteitsvraag wordt gesteld. Het is een ingrijpend middel, waar we niet te lichtzinnig naar moeten grijpen. Maar mogelijke schendingen mogen evenmin in de doofpot verdwijnen. Goed integriteitsonderzoek kan dan bijdragen aan helderheid over wat er aan de hand is. Dat is de beste manier om te werken aan publiek vertrouwen. Daar is het bij integriteit immers om te doen.

*Hans Groot is adviseur van het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: h.groot@integriteitoverheid.nl*



HOOFDSTUK 9

# TELKENS WEER AFWEGEN. DE INTEGERE JOURNALIST

## INTRODUCTIE

Journalisten zijn de ogen en oren van de burgers. Zij informeren hun publiek over wat er in de kleine en grote samenleving aan de hand is. Bovendien controleren zij de politieke besluitvorming en de rechtspleging. Zij onthullen misstanden en stellen wanpraktijken aan de kaak. Dat maakt de journalistiek een belangrijke waakhond van de integriteit in het openbaar bestuur. In al deze rollen hebben journalisten een eigen morele verantwoordelijkheid.

Die verantwoordelijkheid houdt in dat ze integer, betrouwbaar en zorgvuldig moeten handelen. In hun dagelijks werk komen zij dilemma's tegen die eigen zijn aan hun vak, bijvoorbeeld het spanningsveld tussen het zo goed en volledig mogelijk informeren van hun publiek en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer. In de *Leidraad*, de ethische code van de Raad voor de Journalistiek, staat dat zorgvuldige journalistiek 'waarheidsgetrouw en nauwgezet, onpartijdig en fair, controleerbaar en integer' is.<sup>[1]</sup> Wat betekent dat in de praktijk, met name wanneer het wordt toegepast op berichtgeving over de integriteit van de overheid?

[1] <http://www.rvdj.nl/over-de-raad/berichten/nieuwe-werkwijze-raad-voor-de-journalistiek>

In dit hoofdstuk schets ik enkele voorbeelden van wat integer handelen in de journalistiek concreet inhoudt, welke morele regels er zijn op dit punt en hoe redacties en de beroepsgroep als geheel, toezien op naleving van die regels.<sup>[2]</sup> Hierbij is de *Leidraad* van de raad op tal van punten onze gids.

## HET ALGEMEEN BELANG DIENEN

De laatste decennia is steeds meer nadruk komen te liggen op onderzoeksjournalistiek: de journalist gaat op zoek naar feiten en ontwikkelingen achter de dagelijkse nieuwstroom. De Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) onderscheidt drie soorten onderzoeksjournalistiek:

1. Schandalen blootleggen. Hier richt de journalist zich op het opsporen van overtredingen van wetten, regels of fatsoensnormen, door organisaties of personen. Deze benadering is aan de orde wanneer journalisten zich storten op vermoedens van wanpraktijken en schendingen van de integriteitsregels,

[2] Hierbij werd gebruik gemaakt van: H. Evers (2011), *Kan dat zomaar? Over ethische kwesties in de journalistiek*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers en H. Evers (2012), *Media-ethiek. Morele dilemma's in journalistiek, communicatie en reclame*, Groningen: Noordhoff Uitgevers (vierde druk).

bijvoorbeeld in het openbaar bestuur.

2. Het toetsen van het overheidsbeleid en van het functioneren van het openbaar bestuur is eveneens een belangrijke taak die de journalistiek zichzelf heeft gesteld. Onderzoeksjournalisten kunnen, soms op het spoor gezet door klokkenluiders en na WOB-procedures, structurele misstanden aan de orde stellen en daarmee zorgen dat bepaalde kwesties op de politieke agenda komen.
3. Sociale, economische, politieke en culturele trends signaleren. Hier probeert de journalist inzicht te verwerven in veranderingen in de samenleving.<sup>[3]</sup>

Onderzoeksjournalisten kunnen een waakhond zijn van de integriteit van het openbaar bestuur. Hierbij doet zich de paradox van de transparantie voor: naarmate de overheid (noodgedwongen of uit eigen beweging) meer inzicht geeft in het verloop van besluitvormingsprocessen, baant zij in die mate zelf de weg voor onderzoeksjournalisten die op zoek gaan naar mogelijke misstanden. Daarbij heeft een journalist soms meer mogelijkheden dan bijvoorbeeld een officiële onderzoekscommissie, omdat journalisten zich niet aan procedures hoeven te houden. Bij diepgaande research en het kritisch bevragen van betrokkenen is wel van belang dat journalisten een goede afweging maken tussen het algemeen en het particulier belang. Het algemeen belang houdt hier in: het publiek informeren en misstanden onthullen. Het particuliere belang heeft betrekking op de reputatie en het privéleven van betrokkenen, bijvoorbeeld bestuurders.

Een democratisch gekozen overheid moet zich dit hinderlijk volgen door de media laten welgevalen, maar mag van diezelfde media eveneens transparantie verlangen en de bereidheid zich toetsbaar op te stellen. Journalisten moeten, meestal achteraf, hun werkwijze kunnen rechtvaardigen met een beroep

op het algemeen belang. Wie anderen kritisch volgt, moet ook zelf de transparantie en verantwoording hoog in het vaandel hebben. Bij het kritisch volgen van beleidsmakers en het onthullen van misstappen en misstanden kunnen zich een aantal morele kwesties voordoen. Daar ga ik in de volgende paragrafen nader op in.

## ONAFHANKELIJKHEID

De journalist koestert zijn onafhankelijke positie en waakt voor belangenverstrengeling. Die onafhankelijkheid wordt echter bedreigd. Zo is er de principiële vraag of een journalist zich door een bedrijf mag laten inhuren als spreker of dagvoorzitter, terwijl diezelfde journalist op een ander moment kritisch en onafhankelijk moet berichten over datzelfde bedrijf.

Verder vormt de grensvervaging tussen redactionele en commerciële belangen een reëel risico voor de onafhankelijke journalistiek. Daardoor kan er sprake zijn van ongewenste externe druk op redactionele beslissingen. In recent onderzoek van het Commissariaat voor de Media was dit een van de belangrijkste conclusies.<sup>[4]</sup> Deze kwestie is bepaald niet nieuw, maar in de online journalistiek nog nadrukkelijker aanwezig dan in de klassieke. Veel internetmedia moeten het niet van abonnementen hebben, maar van het verkopen van advertenties. Veel sites bevatten gesponsorde content en gesponsorde links. Transparantie is hier het kernbegrip: de bezoeker moet kunnen zien of hij met redactionele dan wel commerciële informatie te maken heeft en welke belangen op de achtergrond meespelen.

Bovendien bieden online media de mogelijkheid om veel preciezer na te gaan welke artikelen populair zijn, en welke niet. Men weet steeds beter welke onderwerpen meer clicks genereren. Berichtgeving over

[3] <http://www.vvoij.nl/vereniging/profiel/onderzoeksjournalistiek-de-visie-van-de-vvoij/>

[4] <http://www.cvdm.nl/nieuws/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-steeds-meer-onder-druk/>

integriteitsschandalen is nieuws over bekende mensen en dus populair bij velen. De verleiding is dan groot om snelheid te laten prevaleren boven zorgvuldigheid. Toch staat in alle ethische codes dat de journalist waarheidsgetrouw en zo volledig en evenwichtig mogelijk dient te berichten. Hij moet alle in het geding zijnde belangen (bijvoorbeeld informatieplicht versus privacybescherming) zorgvuldig afwegen en zich controleerbaar en transparant opstellen. Dat is een hele mondvul. Het is dan ook bij wijze van spreken de grondwet van elke journalist die kwaliteit wil leveren.

Concreet betekent dit, dat de journalist degelijk onderzoek verricht en dat hij diverse bronnen spreekt om langs de weg van hoor en wederhoor de waarheid zo dicht mogelijk op het spoor te komen. De plicht om wederhoor te plegen is in elk geval aan de orde wanneer iemand in een publicatie ergens van wordt beschuldigd of anderszins in diskrediet gebracht.

## OPEN VIZIER

Een integere journalist opereert met open vizier, zegt wie hij is en waarom hij iemand wil spreken. Journalisten verwachten van hun informanten dat ze zijn wie ze zeggen te zijn en dat ze open en eerlijk hun opvattingen kenbaar maken. Dan mag dat ook van de journalist zelf worden verwacht. Althans in beginsel, want soms is de zogeheten 'undercoverjournalistiek' juridisch en moreel toelaatbaar. De journalist moet dan kunnen aantonen dat hij met zijn publicatie of uitzending een ernstige misstand aan het licht brengt en dat hij dat niet op een andere manier, bijvoorbeeld door middel van degelijk onderzoek, kan doen. In zo'n geval rechtvaardigt hij publicatie met een beroep op het algemeen belang.

Ook bij het werken met verborgen camera en bij 'overvaljournalistiek' (draaiende camera) wordt dezelfde norm gehanteerd: deze werkwijze moet noodzakelijk zijn om een misstand aan de kaak te stellen.

Mag een journalist telefoongesprekken opnemen zonder dat te zeggen tegen de mensen met wie hij belt? Of moet hij nadrukkelijk om toestemming vragen? En moet dat dan vooraf of achteraf? En maakt het uit wie de gesprekspartner is? En of delen van het interview worden uitgezonden in een radio- of televisieprogramma? En wat is het verschil met het letterlijk opschrijven van uitspraken in de krant? Waarom zou opnemen niet mogen en steno wel? Geldt ook hier het beginsel dat een journalist moet zeggen wie hij is? Hier is de algemeen aanvaarde norm dat journalisten telefoongesprekken mogen opnemen wanneer ze dat nodig vinden om uitspraken zo zorgvuldig mogelijk te kunnen weergeven. Maar wanneer ze het telefoongesprek zelf (of delen daarvan) willen uitzenden, hebben ze toestemming nodig van de geïnterviewde.

## AFSPRAKEN

Een integere journalist houdt zich aan gemaakte afspraken, bijvoorbeeld over het verstrekken van informatie die vertrouwelijk moet blijven. Heeft iemand een publieke functie, bijvoorbeeld een politicus, dan kan de journalist vinden dat de betrokkene een verantwoordingsplicht heeft tegenover het publiek. In die gevallen zal de journalist niet snel geneigd zijn om informatie 'onder de pet te houden'. Anders ligt dat bij 'gewone mensen' die bijna nooit met de pers te maken hebben.

Het hangt ook van het onderwerp af. Kan de journalist inschatten dat de geïnterviewde problemen krijgt met wat hij in het interview zei, dan kan worden afgesproken bepaalde uitlatingen uit het interview te houden. Tenzij het gaat om zaken van algemeen belang, zaken dus die het publiek dient te weten. Van belang is ook het moment waarop gevraagd wordt uitlatingen niet te publiceren. Het gaat uiteraard niet aan om eerst vol vuur uitvoerig antwoord te geven op een vraag van een journalist, om dan te besluiten met de eis dat dit niet gepubliceerd mag worden. Het is aan de jour-

nalist om akkoord te gaan met zo'n verzoek, zoals het aan de geïnterviewde is om te bepalen welk antwoord hij geeft op een vraag en óf hij antwoord geeft.

Zo ligt dat ook bij de inzage vooraf. Het is gebruikelijk dat iemand na een interview de tekst vóór publicatie ter inzage krijgt. Dat is bedoeld om feitelijke onjuistheden uit de tekst te halen, niet om het hele interview te herschrijven! Dat laatste zal een journalist niet accepteren. Het is trouwens ook in het belang van de journalist en zijn publiek dat er geen fouten in het artikel of de reportage zitten. Iedereen is immers gediend met een interview dat recht doet aan de opvattingen en standpunten van de geïnterviewde. Dat 'recht doen aan de geïnterviewde' is een van de centrale beroepsnormen van de journalistiek. Sommige mensen willen alleen worden geïnterviewd onder de voorwaarde dat ze het interview mogen autoriseren. Dat houdt in dat ze op elk onderdeel nog wijzigingen kunnen aanbrengen en dat de journalist zich vooraf verplicht die wijzigingen door te voeren. Sommige journalisten hebben problemen met deze werkwijze, want wiens interview is het dan eigenlijk? Er zijn ook journalisten die geen enkel probleem hebben met autoriseren, sterker nog, die er zelf op aandringen, want je krijgt nooit meer gezeur achteraf: 'Dat heb ik zus niet gezegd en zo niet bedoeld', en 'De uitspraken zijn uit hun context gehaald'. Autoriseren kan leiden tot luie journalistiek. Je hoeft als journalist niet meer je uiterste best te doen om alles zo zorgvuldig mogelijk op papier te zetten want het hele verhaal wordt toch nog gecontroleerd. En komt er achteraf gedonder van, dan kan de journalist er altijd nog fijntjes op wijzen dat alles is geautoriseerd.

## ANONIEME BRONNEN

Een gedeelte van het dagelijkse nieuws komt tot stand dankzij anonieme bronnen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat iemand zonder eigenbelang uit de school klappt, gewoon omdat hij de ontstane situatie onaan-

vaardbaar vindt en omdat binnen de eigen organisatie niemand wil luisteren. We hebben het dan over de klokkenluider, bijvoorbeeld op een ministerie, die de vuile was buiten hangt omdat hij binnen bij niemand gehoor vindt. De media hebben hiervoor een speciaal meldpunt ingericht: Publeaks. Hier kunnen klokkenluiders hun misstanden anoniem doorgeven aan redacties van hun keuze.

Een integere journalist beschermt zijn bronnen. Het kan echter ook gebeuren dat iemand een journalist informatie toespeelt omdat hij zelf voordeel verwacht van publicatie. In politieke en bestuurlijke kwesties kan dit 'lekker' een invloedrijke rol spelen bij besluitvorming, en bijvoorbeeld bij de vraag of individuele bestuurders en politici hun functie kunnen behouden. Het is dan aan de journalist om te beoordelen of hij zich misschien voor een of ander karretje laat spannen. Dit vereist een goed ontwikkeld inschattingsvermogen.

Journalisten komen met grote regelmaat in de situatie dat ze bronnen geheim moeten houden omdat ze dat beloofd hebben. Het is de morele plicht van de journalist om bronnen te beschermen aan wie hij vertrouwelijkheid heeft toegezegd, of van wie hij weet (of kan weten) dat zij hem de informatie toespeelden in de verwachting dat hun identiteit niet zou worden onthuld. Mensen komen immers alleen naar een journalist met een onthulling, wanneer zij er zeker van kunnen zijn dat hun identiteit geheim blijft.

## TRANSPARANTIE EN CONTROLEERBAARHEID

Het werken met anonieme bronnen kan op gespannen voet komen te staan met de eis van transparantie en controleerbaarheid. Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat de journalist inderdaad met mensen gesproken heeft die niet met naam en toenaam in het verhaal of de uitzending willen. Hij moet dus, wanneer hij mensen anoniem of onder een andere naam

opvoert, uitleggen waarom hij dat doet, uiteraard zonder de betrokkene in gevaar te brengen. In het jaar van 2014 werd de redactie van het dagblad *Trouw* in grote verlegenheid gebracht toen het vermoeden steeds sterker werd dat een van haar journalisten in een groot aantal verhalen bronnen en uitspraken had verzonnen. Opvallend was dat hij onverklaarbaar veel anonieme bronnen opvoerde. Mensen die hij wel met naam en toenaam vermeldde, bleken bij nader onderzoek niet te bestaan. De hoofdredactie van *Trouw* ontsloeg hem en stelde een onderzoekscommissie aan om de zaak tot de bodem uit te zoeken en aanbevelingen te doen om dergelijke praktijken in de toekomst uit te sluiten.<sup>[5]</sup>

## PRIVACY

Een integere journalist beschermt de persoonlijke levenssfeer van de mensen over wie hij bericht, vooral wanneer het gaat om kwetsbare mensen, bijvoorbeeld slachtoffers en nabestaanden.

Respect voor privacy kan inhouden dat een kind alleen met zijn voornaam wordt aangeduid of dat bij een familiedrama geen heftige details worden vermeld of getoond. Telkens is weer de afweging aan de orde tussen de opdracht van de journalist om zijn publiek zo goed en volledig mogelijk te informeren en de morele plicht om de privacy van mensen te beschermen. In de kern gaat het dan om twee beginselen, namelijk het recht op vrije meningsuiting enerzijds en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Beide beginselen zijn niet absoluut: uitingsvrijheid betekent niet dat iedereen alles mag zeggen of publiceren. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer betekent niet dat iedereen zich altijd met succes kan verzetten tegen aandacht van de

media. Bovendien is er geen hiërarchie. Het ene beginsel staat niet altijd automatisch boven het andere. Het hangt van de omstandigheden van het geval af welk beginsel voorrang krijgt, al behoren de media in beginsel het privacybelang zwaarder te laten wegen dan het journalistieke belang van openbaarmaking.

Het privacybeginsel geldt echter minder zwaar wanneer een betrokkene een publieke figuur is, bijvoorbeeld een bekende politicus, artiest of sportman. Zulke publieke figuren hebben minder recht op privacybescherming dan onbekende personen, zeker wanneer gedragingen in de privésfeer van een politicus zijn geloofwaardigheid op de tocht zetten, bijvoorbeeld in het geval van belastingfraude of rijden onder invloed. Het niet vermelden van de volledige naam, zou hier door het publiek (en door andere media!) als potsierlijk worden opgevat. Sommige mensen (ministers bijvoorbeeld) zijn niet te anonimiseren, zeker niet wanneer de verdenking te maken heeft met hun ambt. Bovendien kan een journalist er soms beter voor kiezen om de naam van een verdachte, bijvoorbeeld de plaatselijke wethouder, volledig te noemen, omdat de bescherming van de een de verdachtmaking van de ander kan impliceren.<sup>[6]</sup>

## WIE IS JOURNALIST?

In het voorafgaande werd voortdurend gesproken over 'de journalist', maar wie is eigenlijk journalist? De journalistiek is in ons land een vrij beroep en behoort dus niet tot de traditionele professies zoals medicus, advocaat of notaris. Men duidt de journalistiek wel aan als een semi-professie. Beroepsopleidingen zijn er wel, maar ze zijn niet verplicht. Toelatingseisen bestaan niet, evenmin als vastomlijnde beroepscompetenties. Gedragscodes zijn er wel, maar die zijn vaak niet bindend. De Raad voor de Journalistiek kan

[5] Het rapport van de *Onderzoekscommissie brongebruik Trouw*, <http://www.trouw.nl/tr/nl/5133/Media-technologie/article/detail/3815447/2014/12/20/Onderzoekscommissie-We-kregen-vanaf-het-begin-carte-blanche.dhtml>

[6] H. Evers (2011), 'Media worstelen met privacybescherming', *Ars Aequi*, 60, 1: 6-7.



wel beoordelen, maar niet disciplinair straffen. Daar komt in het digitale tijdperk nog bij dat iedereen een blog of een website kan beginnen en nieuws kan verspreiden. Mensen kunnen met hun smartphone foto's of filmpjes maken en die aan kranten of omroepen aanbieden. Daarmee heeft het fenomeen van de burgerjournalist zijn intree gedaan. Maar wie ziet hier nog toe op een integere vakuitoefening en op het naleven van normen als privacybescherming?

Daarnaast en in combinatie daarmee is er nog een tweede ontwikkeling, namelijk die van de verschuiving van de redactiecultuur naar de freelancende individualist. Traditioneel was de redactiecultuur de bakermat van de vakethiek en van het bewaken van de collectieve en individuele integriteit. Nadenken en overleggen over lastige kwesties gebeurde op de redactie. Knopen doorhakken en achteraf evalueren ook. De laatste jaren is het aantal freelancers sterk toegenomen. Het aantal redacties krimpt en de omvang ervan ook. Steeds meer media (vooral tijdschriften) werken met een rompredactie en daaromheen een flexibele schil van freelancers. In toenemende mate wordt het vak van journalist dus een vak van freelancers en daarmee (vaak) van solisten die werk voor kranten of omroepen combineren met commerciële klussen. De vrees bestaat, schreef Trouw<sup>[7]</sup>, dat al die 'ondernemende journalisten' op redacties gaan werken volgens het principe: 'U vraagt, wij draaien'. Want de schoorsteen moet wel roken.

## NORMEN STELLEN EN HANDHAVEN

Normen opstellen voor een integere beroepsbeoefening en toezicht houden op naleving daarvan is door deze ontwikkelingen niet eenvoudiger geworden. Er bestaan desondanks op veel plaatsen ethische codes die het gehele terrein van de redactionele ethiek bestrijken. Naast de landelijke codes (de Leidraad

[7] *Trouw*, 2 mei 2015.

van de Raad voor de Journalistiek en de Code voor de journalistiek van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren<sup>[8]</sup>) heeft vrijwel elke redactie nog steeds haar eigen ethische code. Maar hoe effectief zijn ethische codes eigenlijk?

Van der Wurff en Schönbach concluderen op basis van literatuuronderzoek, dat nationale en internationale codes vooral een symbolische werking hebben.<sup>[9]</sup> Het zijn vooral de eigen redactionele codes die in de dagelijkse praktijk heel effectief kunnen zijn. Al hangt dit wel van een aantal dingen af: heeft de redactionele leiding voldoende aandacht voor ethische kwesties? Wordt er gediscussieerd over dilemma's die zich voordoen? Is er een redactiecultuur met voldoende aandacht voor de ethiek van het vak? Codes hebben hierbij meer de functie van richtlijnen dan van regels waar iedereen zich aan moet houden.

De onderzoekers wijzen erop dat het steeds meer de individuele journalist is die, als freelancer of als lid van een redactie, in contact treedt met zijn publiek en die door datzelfde publiek ter verantwoording wordt geroepen. Daarom begon de ONA (Online News Association) in de Verenigde Staten met het project *Build Your Own Ethics Code*.<sup>[10]</sup> Redacties, individuele journalisten en bloggers worden aangemoedigd om hun eigen ethische code op te stellen, afgestemd op hun eigen situatie en hun visie op journalistiek. Een 'digitale toolkit' moet hen daarbij helpen.

Dit project vertoont verwantschap met het initiatief om een kwaliteitskeurmerk voor de journalistiek in te voeren. Met het toenemen van het aantal informa-

[8] <http://www.rvdj.nl/leidraad>  
<http://www.genootschapvanhoofdredacteuren.nl/het-genootschap/code-voor-de-journalistiek/>

[9] R. van der Wurff en K. Schönbach (2011), *De effectiviteit van journalistieke codes: een literatuurstudie*, ASCOR Amsterdam School of Communication Research.

[10] <http://journalists.org/resources/build-your-own-ethics-code/>

tieverschaffers, vooral online, groeit ook de verwarring bij het publiek over de betrouwbaarheid van de mainstream media en de blogosfeer. De professionele kwaliteitsjournalistiek, zo is de achterliggende gedachte, moet zich te midden van de overdaad aan (online, gratis en gestuurde) informatieverschaffers duidelijker professionaliseren en profileren. Dat kan met zo'n keurmerk.

Iedereen die zich op zijn site of blog met journalistieke activiteiten bezighoudt, professional of amateur, en die kwaliteit wil leveren, moet dan zo'n keurmerk kunnen aanvragen. Het oordeel of iemand zijn prestaties waarmaakt, is vervolgens aan het publiek. In de Verenigde Staten bestaat zo'n keurmerk (de *TAO of journalism: transparency, accountability and openness*) al, in ons land nog niet.<sup>[11]</sup>

Een initiatief dat wel in ons land werd gelanceerd, was het invoeren van een eed voor journalisten. Initiatiefnemer was onderzoeksjournalist en hoogleraar journalistiek Jeroen Smit. Aanleiding was de hier al eerder genoemde affaire bij het dagblad *Trouw*. Smit in het *Parool*: 'Ik geloof dat veel journalisten, professionals, of ze nou ergens in dienst zijn of als freelancer werken, (...) best een handje kunnen worden geholpen met het in stand houden en controleren van hun kwaliteit. Niet omdat ze hun werk nu niet goed doen. Wel omdat ze constant het risico lopen dat de kwaliteit van wat ze moeten doen onder druk komt te staan. Dat ze door haast, capaciteits- of geldgebrek, luiheid of narcisme... of wat dan ook, toch bochtjes gaan afsnijden. (...) Ik geloof inderdaad dat zo'n verklaring kan helpen. Ik geloof niet dat mensen intrinsiek integer of intrinsiek niet integer zijn. Ik geloof dat verreweg de meeste mensen de wens hebben om integer te zijn, maar dat de omstandigheden

[11] H. Evers (2010), 'Kwaliteitskeurmerk voor journalisten bestaat al', *De Nieuwe Reporter*, 16 december, <http://www.denieuwereporter.nl/2010/12/kwaliteitskeurmerk-voor-journalisten-bestaat-al/>

in grote mate bepalen in hoeverre ze die wens zelf (kunnen) invullen. En die omstandigheden zijn er voor journalisten bepaald niet beter op geworden.<sup>[12]</sup> Een eed zou zo'n steuntje in de rug kunnen zijn. Tijdens een debat over 'schnabbelen' pleitte Smit, met anderen, ook voor een register waar journalisten vrijwillig hun commerciële activiteiten melden: 'Journalistiek wordt meer en meer ondernemerschap. Het gaat daarbij om onafhankelijke waarheidsvinding. Om dat te bewaken zou een register een mogelijkheid zijn. Ik stel mij voor dat de Raad voor de Journalistiek het initiatief zou kunnen nemen. Je stelt een aantal regels op waar je je aan wilt houden en iedereen die dat ondertekent, kan daarop worden afgerekend.'<sup>[13]</sup> Ten slotte was er nog het pleidooi voor een jaarlijkse vakbekwaamheidstoets. Zoals artsen en advocaten zouden ook journalisten jaarlijks een aantal punten moeten behalen door cursussen te volgen, bijvoorbeeld een integriteitstraining of een cursus vakethiek.<sup>[14]</sup>

## OMBUDSMAN EN RAAD VOOR DE JOURNALISTIEK

Meer traditionele instrumenten om te waken over integere beroepsuitoefening zijn de ombudsman en de Raad voor de Journalistiek, al is de nieuwsombudsman een betrekkelijk zeldzaam fenomeen geworden in ons land. In de wereld van de landelijke en regionale kranten hebben alleen *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant* nog een ombudsman. De NOS had in het verleden

[12] <http://www.parool.nl/parool/nl/38/MEDIA/article/detail/3826486/2015/01/10/Hoogleraar-Jeroen-Smit-Laait-journalisten-eeen-soort-eeed-afleggen.dhtml>; <http://www.ftm.nl/column/eeen-eeed-voor-journalisten-niet-nodig/>; <http://www.ftm.nl/column/just-ftm-profiteert-van-eeen-eeed-voor-journalisten/>

[13] <https://www.villamedia.nl/artikel/goed-tarief-beste-waarborg-voor-goede-journalistiek>

[14] <http://media.thepostonline.nl/2015/02/24/tijd-voor-eeen-jaarlijkse-vakbekwaamheids-toets-voor-journalisten/>

gedurende enkele jaren (2007-2010) een ombudsman. Daarna werden die taken vervuld door een commissie van deskundigen. Met ingang van augustus 2015 treedt bij de NOS opnieuw een ombudsman aan.

De nieuwsombudsman fungeert als een onafhankelijk meldpunt voor klachten en opmerkingen van het publiek. Hij of zij reageert op die kritiek in een wekelijkse rubriek. Van tijd tot tijd richt de kritiek van de ombudsman zich ook nadrukkelijk op de eigen redactie. In de rubriek staat de kwestie van de journalistieke integriteit altijd wel op een of andere manier centraal.

De Raad voor de Journalistiek is bij uitstek het forum dat journalisten op hun ethisch functioneren beoordeelt.<sup>[15]</sup> Bij dit college, in 1960 door de mediawereld zelf ingesteld, kan iedereen die zich door een perspublicatie persoonlijk en rechtstreeks in zijn belangen geschaad voelt en die met zijn ongenoegen niet naar de rechter kan of wil, een klacht indienen. De raad onderzoekt de klacht, hoort beide partijen en doet vervolgens een uitspraak-zonder-sancties. Hij hanteert als toetsingscriterium de eisen van journalistieke zorgvuldigheid. Door journalistieke gedragingen te beoordelen en overwegingen te formuleren bij de genomen beslissingen worden ethische normen ontwikkeld voor integere beroepsuitoefening. Zo is de raad niet alleen klachteninstantie, maar ook normontwikkelaar en, naast de rechter, het forum bij uitstek waar journalisten hun doen en laten verantwoorden. Zij kunnen immers fatsoensnormen schaden of onzorgvuldigheden begaan die niet civiel- of strafrechtelijk aan te klagen zijn.

Ook mensen uit het openbaar bestuur dienen soms een klacht in wanneer zij zich door de media unfair behandeld voelen. Een van de meest geruchtmakende klachten van de laatste jaren was die van Nurten Albayrak, bestuursvoorzitter van het Centraal Orgaan

Opvang Asielzoekers (COA), tegen het NOS Journaal. Haar klacht ging over een item over de 'verzielte bedrijfscultuur' bij het COA, waar Albayrak ('despoot', 'manipulator' en 'zonnekoningin') een waar schrikbeemd voerde, waar een angstcultuur zou heersen en waar veel gemeenschapsgeld over de balk gesmeten werd. De NOS won de klacht op bijna alle punten. De informatie was gebaseerd op gesprekken met anonieme bronnen en op door hen overhandigde documenten. De journalisten hadden dat volgens de raad op een zorgvuldige en verantwoorde manier gedaan. De betrouwbaarheid van de informatie was afdoende onderzocht. Albayrak kreeg voldoende gelegenheid om op de beschuldigingen te reageren, maar dat weigerde ze. Wel reageerde haar woordvoerder schriftelijk. De NOS had die reactie nadrukkelijker in de uitzending zelf moeten vermelden, om een zo evenwichtig mogelijk bericht te maken. Verwijzen naar de website was volgens de Raad niet voldoende om de eenzijdigheden in het bericht zelf ongedaan te maken.<sup>[16]</sup>

## SOCIALE MEDIA

Naast bovengenoemde manieren om de journalistiek 'bij de les te houden' zijn er de sociale media als Twitter en Facebook. Langs deze weg kunnen mensen die ontevreden zijn over het doen en laten van media een klemmend beroep doen op het publiek om bijvoorbeeld gezamenlijk een krant te boycotten wanneer men vindt dat de redactie dingen doet die niet door de beugel kunnen. Dat gebeurde in mei 2010 toen de *Telegraaf* op de voorpagina en op de website een interview publiceerde met Ruben, een negenjarige jongen die als enige een vliegtuigongeluk overleefde. Op het moment van het interview lag de jongen in Tripoli in het ziekenhuis en wist hij nog niet dat zijn ouders en broertje bij

[15] De schrijver van dit hoofdstuk is zelf lid van de Raad voor de Journalistiek.

[16] H. Evers (2013), 'Raad voor de Journalistiek ook in moeilijke tijden op zijn post', *De Nieuwe Reporter*, 16 mei, <http://www.denieuwereporter.nl/2013/05/raad-voor-de-journalistiek-ook-in-moeilijke-tijden-op-zijn-post/>

het ongeluk om het leven waren gekomen. Bovendien zijn er inmiddels heel wat onafhankelijke 'media watchblogs' die de professionele journalistiek op de voet volgen en bekritisieren waar ze dat nodig vinden. Bezoekers van nieuwssites kunnen in een reactie kenbaar maken wat ze vinden.

## CONCLUSIE

De journalistiek is niet alleen brenger en duider van nieuws, maar ook 'public watchdog' die misstanden aan de kaak stelt. De laatste decennia kwamen schendingen van integriteitsregels bij het openbaar bestuur vaak in het nieuws, vooral door de ontwikkeling van de onderzoeksjournalistiek. Bovendien zijn organisaties en bestuurders transparantie en verantwoording belangrijker gaan vinden.

De media nemen alles en iedereen de maat. Maar wie anderen ter verantwoording roept, moet ook zelf bereid zijn tot zelfreflectie en zelfkritiek, eigenschappen die in de journalistiek niet tot de favoriete behoren. Bij het kritisch volgen van beleidsmakers en het onthullen van misstappen en misstanden kunnen zich een aantal morele kwesties voordoen, bijvoorbeeld: gebruik maken van anonieme bronnen of al dan niet met open vizier opereren. Dan is een goed ontwikkeld moreel besef van groot belang, evenals het achteraf toetsen van genomen beslissingen. Reflectie en toezicht op het naleven van beroepsnormen geschiedt door traditionele instrumenten van zelfregulering, zoals redactionele gedragscodes, ombudslieden of de Raad voor de Journalistiek.

Discussies over de integriteit van journalisten ontstaan van tijd tot tijd, meestal naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. Doorgaans verdwijnen ze na enkele weken ook weer. Suggesties zoals voor een keurmerk, eed of toets, leiden zelden tot concrete voorstellen, laat staan tot resultaten. De journalistiek is wat dat betreft niet erg veranderingsgezind. Bovendien is er geen sprake van een duidelijk afgebakende beroepsgroep met registers, bindende codes of tucht-rechtspraak. Meer heil moet worden verwacht van sociale media, als nieuwe middelen om journalisten in moreel opzicht 'bij de les te houden'.

*Huib Evers is onderzoeker en publicist op het terrein van media, ethiek en diversiteit. Hij was lector bij Fontys Hogeschool Journalistiek in Tilburg.  
Contact: [hjevers4@kpnmail.nl](mailto:hjevers4@kpnmail.nl)*



## HOOFDSTUK 10

SCREENING NOG NIET UIT  
DE KINDERSCHOENEN

## INLEIDING

Bestuurlijk Nederland werd afgelopen decennium steeds vaker zichtbaar geconfronteerd met integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Corruptie en fraude, maar ook incidenten rondom verkeerd declareren en belangenverstrengeling kwamen aan het licht. Hoe moeten we met zulke integriteitskwesaties in de Nederlandse politiek omgaan? En kunnen we ze voorkomen?

Dat de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers belangrijk is, staat buiten kijf. Burgers eisen het, luider en mondig, zeker via sociale media. Het merendeel van de bestuurders en volksvertegenwoordigers in Nederland vindt integer handelen evenzeer belangrijk, van zichzelf en elkaar. Gemeenten, provincies en waterschappen nemen daarom verschillende maatregelen om aan die integriteitseis te voldoen. In 2014 en 2015 werd in het kader van lokale verkiezingen een specifieke maatregel aanbevolen door de minister en commissarissen van de Koning, die we samenvattend kunnen aanduiden met 'pre-employment screening (PES) van aankomende bestuurders'. Is dat de oplossing?

In dit hoofdstuk laat ik zien dat screening de kinderschoenen nog niet is ontgroeid.

Allereerst: er worden verschillende vormen van screening ingezet en het is niet duidelijk welke vorm of combinatie van vormen nu het beste werkt. Bovendien is het de vraag wat een PES oplevert. Kunnen bestuursorganen hiermee de zo gewenste integriteit bewerkstelligen of zelfs garanderen?

Verder zijn de rechten en plichten van zowel screener als gescreende nog onduidelijk. Kunnen bestuurders tot screening worden gedwongen? Kan een aankomend bestuurder zich verweren tegen conclusies uit een screening? Wat zijn de juridische bevoegdheden van bestuursorganen, en wat is eigenlijk de positie van de bureaus die het screeningsonderzoek uitvoeren?

Veel vragen met nog te weinig antwoorden. Ik zal schetsen welke ervaringen de afgelopen periode zijn opgedaan. Een goede screening kan volgens mij veel bijdragen aan de integriteit van het openbaar bestuur, maar het middel is nog voor verbetering vatbaar. Ik geef enkele suggesties mee. Hopelijk groeit screening snel uit de kinderschoenen.

WAT KAN SCREENING  
OPLEVEREN?

Op dit moment zijn bijna dagelijks integriteitsincidenten in het nieuws. Zulke

berichten ondermijnen het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Bestuurders moeten het goede voorbeeld geven, in plaats van burgers op de gedachte brengen dat zij zich ook niet aan de regels hoeven te houden. Vermoedens van integriteitsschendingen dragen dus niet bij aan een gezaghebbende, legitieme overheid. Te vaak echter worden vermoedens bewaarheid en blijkt er corruptie, fraude of belangenverstrengeling in het spel te zijn.

Maar ook met de beste bedoelingen zitten ongelukken vaak in een klein hoekje. Een eerdere uitspraak die verkeerd wordt geïnterpreteerd, iets uit het verleden dat zonder de juiste context wordt opgevat; de schade van zulke kwesties is onmiskkenbaar. Dit kan potentiële politieke ambtsdragers zelfs doen twijfelen om zich voor een politiek ambt beschikbaar te stellen. Waarschijnlijk heeft iedereen wel een 'smetje'. Foutjes uit een 'eerder leven' kunnen weer opdoemen. Bovendien is het politieke ambt een vak met lastige beslissingen, moeilijke keuzes en situaties die anders uitpakken vanwege een samenloop van omstandigheden. Uitspraken vallen wel eens verkeerd uit, de schijn van belangenverstrengeling is eenvoudig gewekt. Het is kwetsbaar werken in het glazen huis van het openbaar bestuur. Wie neemt dan nog het risico om publiekelijk aan de schandpaal te worden genageld?

Veel bananenschillen zijn echter te ontwijken. Om niet aan de schandpaal te eindigen, dient de individuele bestuurder zelf alert te zijn op mogelijke integriteitsrisico's. Dit vereist scherpheid op wat is geweest en wat gaat komen. Dat is zo simpel nog niet. Er is de waan van de dag, druk, snelheid van handelen, onwettigheid met een nieuwe rol als bestuurder, onwetendheid en bovendien de politieke arena.

Een pre-employment screening (PES) kan aankomende bestuurders helpen deze alertheid te vergroten. Het doel van een PES is namelijk om te achterhalen of een kandidaat op het gebied van integriteit een

risico met zich meedraagt. Hiervoor worden gegevens gezocht uit iemands verleden, heden en te verwachten toekomst. Op basis hiervan wordt ingeschat welke integriteitsrisico's ontstaan als de kandidaat wordt aangesteld en welke maatregelen nodig zijn om die risico's te verkleinen of zelfs te ondervangen.

Een goede screening geeft dus zicht op mogelijke risico's, ook in relatie tot de beoogde portefeuille van de politieke ambtsdrager. De informatie die een PES oplevert, biedt de basis voor maatregelen om deze risico's te beheersen. Zo kan het verstandig zijn om bepaalde belangen af te stoten of onderdelen uit een beoogde portefeuille te halen. En in het uiterste geval is het raadzaam dat de kandidaat afziet van een rol in de politiek.

## TABOE OP SCREENING BESTUURDERS DOORBROKEN

In de aanstellingsprocedure van medewerkers is een PES de geaccepteerde praktijk. Ook overheidsorganen zetten dit middel al lange tijd in bij het aanstellen van ambtenaren. Op een PES voor politieke ambtsdragers rustte echter een stevig taboe, vooral bij de volksvertegenwoordigers. Een dergelijk instrument past niet bij hen, was de gedachte. Zij worden immers niet aangesteld door een werkgever, maar zijn politiek gelegitimeerd. Een screening mag dit democratisch proces niet hinderen. Het grote aantal integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers en de toegenomen aandacht voor preventieve integriteitszorg heeft de opvatting over PES echter doen kantelen.

In principe is in ons democratisch bestel screenen primair een taak van de politieke partij. Zij draagt immers de kandidaten voor. In de praktijk hebben politieke partijen tegenwoordig echter over het algemeen veel minder zicht op de kandidaat. Door het sterk veranderlijk stemgedrag groeien of krimpen partijen snel. Hierdoor versnelt de doorstroming van kandida-

ten binnen de partijen. Dit beïnvloedt de mate waarin de partijen de specifieke kandidaten kennen. Idealiter zouden partijen zelf hun kandidaten te screenen alvorens ze worden voorgedragen. Dat zou het mooiste zijn, maar omstandigheden zoals tijd, geld of andere belangen kunnen ervoor zorgen dat screening niet goed plaatsvindt of zelfs achterwege blijft.

Steeds vaker neemt een commissaris van de Koning of een burgemeester het initiatief, veelal daartoe aangezet door de raad of door de staten, om screeningsonderzoeken te laten uitvoeren. Dat is begrijpelijk, gelet op de specifieke taak voor integriteitszorg die deze bestuursorganen wettelijk hebben. Voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 hebben zowel de minister van BZK als de individuele commissarissen van de Koning brieven naar de burgemeesters gestuurd met de aanbeveling om integriteitsrisico's van kandidaat-wethouders te laten inventariseren. Dit hebben veel burgemeesters opgevat als een steun in de rug om integriteitsscreening in de gemeenteraad te agenderen.<sup>[1]</sup>

Bestuursorganen screenen daarmee steeds vaker hun aankomende bestuurders. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 is de PES volop ingezet. Uit de *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014* blijkt dat twee derde van de burgemeesters al voor de verkiezingen afspraken had gemaakt over het proces van integriteitsbeoordeling van kandidaat-wethouders.<sup>[2]</sup> Maar ook op provinciaal niveau worden hierover afspraken gemaakt. Zo hebben Provinciale Staten van Gelderland onlangs afspraken gemaakt over soortgelijk beleid en heeft de provincie Noord-

Holland een specifieke afspraak gemaakt over het screenen van kandidaat-gedeputeerden.<sup>[3]</sup>

## DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN SCREENEN

In 2014 en 2015 nam het aantal screenings van kandidaat-bestuurders dus flink toe. Nu kan een screening uit een of meer onderdelen bestaan, afhankelijk van wat het bestuursorgaan nodig acht, zoals:

- een verklaring omtrent het gedrag (VOG);
- een financiële controle;
- overig openbare bronnenonderzoek;
- een risicoanalyse of -assessment;
- bespreking van casussen en dilemma's;
- een goed gesprek;
- psychologische tests.

### VOG

In de eerste plaats is er de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Alleen Dienst Justis (een agentschap van het ministerie van V&J) kan deze verklaring verstrekken. Uit een VOG blijkt of iemand strafbare feiten heeft begaan die relevant zijn voor de functie. Justis gaat relevante justitiële gegevens na die voorkomen in de justitiële documentatie. Een VOG zegt dus alleen iets over het verleden van de kandidaat. Deze verklaring kan enkel worden opgevraagd door degene die het betreft. De kandidaat moet hier dus aan meewerken. Vervolgens kan de VOG deel uitmaken van een verdergaand onderzoek door een extern bureau of door het bestuursorgaan zelf.

### Een financiële controle

Een financiële controle kan bestaan uit een check bij onder andere het Bureau Kredietregistratie (BKR), het Insolventieregister en de Kamer van Koophandel. De raadpleging van deze openbare bronnen wordt

[1] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politieke-ambtsdragers/inhoud/functioneren-politieke-ambtsdragers>

[2] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 2.

[3] *Trouw*, 28 januari 2015, 'Nieuwe gedeputeerde krijgt zwaardere check'.



veelal uitgevoerd door een onderzoeksbureau. Overige openbare bronnen kan iedereen raadplegen, dus ook externe onderzoeksbureaus of het bestuursorgaan zelf. Deze bronnen zijn immers vrij toegankelijk via internet (bijvoorbeeld via Google of Facebook).

### **Een risicoanalyse of -assessment**

Een risicoanalyse of -assessment is vaak een vragenlijst die de kandidaat moet invullen. Daarbij worden hem allerlei risico's en omstandigheden voorgelegd, zoals het risico van belangenverstrengeling als je bijvoorbeeld voorzitter bent van een gesubsidieerde organisatie, of het risico van chantage als je schulden hebt en daar niet transparant over kunt zijn.

### **Casussen en dilemma's bespreken**

Ook het bespreken van casussen en dilemma's kan een onderdeel zijn. Daaruit kan duidelijk worden in hoeverre de kandidaat opgewassen is tegen allerlei situaties die op zijn pad zouden kunnen komen. Dit kan worden gedaan door zowel een extern bureau als het bestuursorgaan zelf. Veelal voert de voorzitter van het bestuursorgaan een goed gesprek met de kandidaat over risico's en bewustwording. In sommige situaties pakt een extern bureau ook dit onderdeel op.

### **Psychologische tests**

Er zijn tot slot nog verschillende psychologische tests die vaker bij werving en selectie worden gebruikt. Die zoomen in op specifieke gedrags- en persoonlijkheidskenmerken van sollicitanten. Ook zijn de laatste jaren verschillende persoonlijkheidsgerelateerde integriteitstests ontwikkeld.<sup>[4]</sup> Tot nu toe heb ik echter nog niet vernomen dat deze tests bij bestuurders zijn afgenomen of specifiek op deze doelgroep zijn afgestemd. Een wetenschappelijk ontwikkelde en gevalideerde integriteitsvragenlijst voor politieke

ambtsdragers zou de kwaliteit van een PES kunnen vergroten.

De diverse onderzoeksvormen verschillen sterk van elkaar. Een belangrijk onderscheid is hierbij de periode waarop het onderzoek zich richt:

- de VOG richt zich op het verleden en kijkt naar justitiële antecedenten;
- het Bureau Kredietregistratie (BKR) en de Kamer van Koophandel kijken naar eventuele financiële kwetsbaarheden in het heden;
- assessments en gesprekken waarbij de kandidaten worden geconfronteerd met de dilemma's en casuïstiek en andere, meer psychologische, tests zijn met name gericht op de toekomst. Met behulp van de daarmee verzamelde informatie kan worden ingeschat hoe de kandidaat zal reageren op integriteitskwesties in de toekomst.

Voor de hierboven genoemde vormen van onderzoek is in een aantal gevallen de term screening dus eigenlijk niet gerechtvaardigd. Het woord screenen betekent 'doorlichten, onderzoeken, op zijn (on)betrouwbaarheid controleren'. Alleen de VOG en de openbare bronnenonderzoeken naar het verleden en heden van een kandidaat, zijn dus een screening in enge zin. De andere vormen van onderzoek zijn eerder assessments, gericht op de toekomst. Bijvoorbeeld: door een kandidaat-bestuurder te laten reageren op dilemmasituaties, wordt getracht in te schatten hoe hij of zij op toekomstige integriteitskwesties zal reageren. Omdat alle genoemde vormen onder dezelfde noemer voorkomen, zal ik ze in dit hoofdstuk ook 'screening' of 'PES' blijven noemen. Laten we echter niet vergeten dat onder die enkele term veel verschillende activiteiten schuilgaan!

Inmiddels doen de media en de overheid zelf al verschillende uitvragen naar de manieren van screenen

[4] F. Lievens en B. De Soete (2011), 'Instrumenten om personeel te selecteren in de 21ste eeuw', *Gedrag en Organisatie*, nr. 24, 18-42.

en de ervaringen daarmee.<sup>[5]</sup> Dit laat nog een verscheidenheid aan onderzoeken zien. In het ene onderzoek wordt enkel een VOG gevraagd, in het andere wordt een gesprek gevoerd, al dan niet op basis van een door een extern bureau aangedragen onderzoeksrapportage. Een BKR-verklaring wordt nog vaak niet gevraagd omdat dit onbekend is of overbodig bevonden wordt.<sup>[6]</sup>

Wat mij betreft bestaat een goede PES uit een combinatie van de verschillende onderzoeksvormen. Hierbij worden, naar aanleiding van deze gegevens, samen met de kandidaat-bestuurder de zwakke plekken besproken en onderzocht of en hoe ze weggenomen kunnen worden. En dat is nog geen garantie dat er niets mis kan gaan. Als er zaken worden verzwegen maar ook als omstandigheden veranderen gedurende een ambtsperiode, kan dat nieuwe risico's met zich meebrengen.

## BEVOEGDHEDEN BESTUURSORGAAN

Na de verkiezingen dragen de politieke partijen hun kandidaat-bestuurders voor. De burgemeester, commissaris van de Koning en voorzitter van het waterschap zijn vervolgens binnen hun bestuursorgaan verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit, maar niet specifiek voor screenen. Vervolgens zijn het de hoogste organen die uiteindelijk stemmen over de aanstelling van de bestuurders: de gemeenteraad, Provinciale Staten en het dagelijks bestuur van het waterschap. Wie is er, in dit proces, eigenlijk verantwoordelijk voor de PES van de kandidaat-bestuurders?

De praktijk blijkt divers te zijn. Bij de uitvraag onder burgemeesters blijkt dat vaak geen onderzoek wordt gedaan als het gaat om reeds zittende bestuurders of als de gemeenteraad het overbodig vond. De gemeen-

teraad heeft ook in enkele gevallen de burgemeester volledig buiten het benoemingsproces gehouden omdat zij dit als een partijpolitiek proces beschouwde of omdat de formateur de screening heeft opgepakt.<sup>[7]</sup> Voorzitters (commissaris, burgemeester of dijkgraaf) denken nog wel verschillend over hun rol in dit proces, ook omdat ze dat zien als een verantwoordelijkheid van de politieke partijen waar het bestuursorgaan zich verre van moet houden. Uit de rondgang van *NRC Handelsblad* blijkt ook dat de betrokkenheid van commissarissen van de Koning onderling verschilt. Sommige commissarissen wilden zo min mogelijk bij het onderzoek worden betrokken.<sup>[8]</sup> Anderen waren juist nadrukkelijk onderdeel van het traject. Dit kan te maken hebben met hun eigen overtuiging of die van de staten, over in hoeverre ze bij dit screeningstraject 'in charge' zijn. Er zijn ook voorbeelden van bestuursvoorzitters die in een samengestelde commissie met de kandidaat spraken.

Ook in andere bestuurslagen vinden veel voorzitters dat zij als hoeder van de integriteit een taak en rol hebben in dit proces. De wettelijke basis voor een verplichte integriteitszorgtaak bij de commissarissen, burgemeesters en voorzitters, die waarschijnlijk per januari 2016 formeel geregeld zal zijn, geeft hiervoor een grondslag. Hierin is geen wettelijke bevoegdheid tot screenen opgenomen. De integriteitszorgtaak legitimeert wel een rol in dit proces, mits daartoe in staat gesteld door hun raad, staten of algemeen bestuur. Echter, doordat screenen geen concrete taak is, met bijbehorende bevoegdheden of objectieve criteria, wordt de bemoeienis van de bestuurders ook gezien als een risico in relatie tot de gemeenteraad en wethouders. De steun van de commissarissen van de Koning wordt op prijs gesteld en kan de gezagspositie

[5] Zowel *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?' als *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*.

[6] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 3.

[7] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014*: 2 en 3.

[8] *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?'

versterken maar ook verzwakken.<sup>[9]</sup>

Steeds vaker worden afspraken gemaakt over de procedure van benoeming en de rolverdeling. Dat is een goede ontwikkeling. Eigenlijk zou elk bestuursorgaan afspraken over de aanpak moeten maken. Hierbij lijkt het mij de beste optie dat voorzitters met de raad afspreken dat zij het voorwerk verrichten maar dat de uiteindelijke beslissing uiteraard bij de raad (het hoogste orgaan) berust. Dit betekent dus dat de commissaris, burgemeester of dijkgraaf de onderzoeken kan uitzetten, gesprekken kan voeren, mogelijk nog een advies kan formuleren over de risico's van de kandidaat en zo volledig mogelijk rapporteert aan de raad, die vervolgens stemt over de benoeming van de kandidaat.<sup>[10]</sup>

De 'handreiking integriteitstoets en/of risicoanalyse integriteit voor kandidaat-leden Dagelijks Bestuur' geeft een aantal mogelijke opties voor de vormgeving van de screening, met daarbij ook de verschillende taken van de voorzitter en het algemeen bestuur. Kort gezegd moet de voorzitter bewaken dat het algemeen bestuur zo objectief mogelijk wordt geïnformeerd. Het algemeen bestuur/de raad heeft uiteindelijk de beslissende stem. Dat kan betekenen dat zelfs een kandidaat die volgens de voorzitter te veel integriteitsrisico's meebrengt, toch met meerderheid van stemmen in het bestuur terecht kan komen. Dat maakt dat de voorzitter, op het gebied van persoonlijke meningen, altijd een bepaalde afstand moet houden. Het kan immers zomaar gebeuren dat je nog vier jaar door een deur moet met een kandidaat waar de voorzitter zelf zijn twijfels bij heeft.

[9] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014.*

[10] In een column van prof. mr. D.J. Elzinga, 'Integriteitstoets wethouders is riskant', *Gst.* 2014, 33, wordt gesuggereerd dat er ook een commissie binnen de raad ingesteld zou kunnen worden om de screening uit te voeren. Dit lijkt me volledig onwenselijk en is ook volgens Elzinga riskant. Deze optie wordt daarom in dit stuk niet verder uitgewerkt.

## VERSCHILLENDE SOORTEN BUREAUS

Zoals al blijkt, kunnen de meeste vormen van screening zowel door een externe partij als door het bestuursorgaan zelf worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit ook allebei te gebeuren. Zo schakelde ongeveer de helft van de provincies in 2015 een extern bureau in voor de PES.<sup>[11]</sup> Ook onder de respondenten van gemeenten is bij meer dan de helft een extern bureau ingehuurd, vanwege de behoefte aan een onafhankelijke doorlichting.<sup>[12]</sup> Er waren ook provincies en gemeenten die juist de uitvoering in eigen hand hielden. Soms omdat men de kosten te hoog vond, omdat men het bij al lang bekende kandidaten overbodig achtte, of omdat het als de eigen verantwoordelijkheid van de kandidaten werd gezien om de benodigde informatie aan te leveren.

Opvallend is dat het zeer uiteenlopende dienstverleners zijn die een PES voor bestuurders aanbieden: niet alleen specifieke integriteitsbureaus, ook recherchebureaus, accountants, organisatieadviesbureaus en juridische dienstverleners. Elk van deze bureaus heeft zijn eigen achtergrond sterke en zwakke punten. Met de keuze voor een bureau komt dus veelal ook een keuze voor (de meest nadrukkelijk aanwezige) vorm van PES mee.

De diverse bureaus verschillen niet alleen in methode, maar ook in prijsstelling. De kosten voor een onderzoek variëren van 700 tot 1800 euro per screening. Afhankelijk van wat er voor dat geld wordt gedaan, is te bepalen of het dat waard is. Maar over het geheel genomen zijn de kosten van een screening te verwaarlozen, in vergelijking met de schade die later kan ontstaan als gevolg van een integriteitskwestie.

[11] *NRC Handelsblad*, 15 mei 2015, 'Hallo bent u integer?'

[12] *Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014.*

Zeker als een extern onderzoeksbureau een geëscaleerde kwestie moet uitpluizen, is het bestuursorgaan meestal duurder uit. Het kan dus geen kwaad om aan het begin van een ambtstermijn te investeren in de risicobeheersing en bewustwording bij een beoogde bestuurder.

## BEVOEGDHEDEN VAN ONDERZOEKSBUREAUS

Welke bevoegdheden heeft een onderzoeksbureau eigenlijk? De term 'screening' impliceert dat er mogelijk vergunningsverplichtingen zijn voor onderzoeksbureaus. In de praktijk veronderstellen de bureaus zelf dat hun onderzoek slechts het raadplegen van openbare bronnen betreft, en dat daar dus geen specifieke vergunningen voor nodig zijn. Daar verschillen de meningen echter over.

Openbare bronnenonderzoek lijkt onschuldig en iedereen kan het doen, maar dergelijke onderzoeken vormen wel degelijk een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dienst Justis, de instantie van het ministerie van Justitie die de VOG-verklaringen verstrekt, is er in haar brochure helder over: de bureaus die een onderzoek doen in financiële en andere (openbare) bronnen, zijn vergunningplichtig op basis van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr).<sup>[13]</sup> Echter, in een artikel in Binnenlands Bestuur<sup>[14]</sup> wordt het tegendeel beweerd: voor onderzoek in openbare bronnen en risicoanalyse zou volgens Dienst Justis geen vergunningplicht zijn. Er bestaat dus nog de nodige onduidelijkheid op dit vlak en het zou mooi zijn als daar helderheid over komt.

De commerciële bureaus die dit soort onderzoeken verrichten zijn zeer verschillend van aard en vallen onder verschillende regimes<sup>[15]</sup>:

- instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid;
- bedrijfs- en particuliere recherchebureaus;
- (forensische) accountants;
- bestuurs- en organisatieadviesbureaus;
- juridische dienstverleners en advocaten.

Een vergunning op basis van de Wpbr zou voor veel bureaus een aanvullende verplichting kunnen betekenen. Zij hebben immers ook al verschillende verplichtingen op basis van de regimes waar ze onder vallen. Ook wordt geopperd dat, vanwege die inbreuk op de levenssfeer, een goedkeuring door het College Bescherming Persoonsgegevens een voorwaarde is om als bureau dit soort onderzoeken te mogen verrichten. Dienst Justis geeft een overzicht van toetsingscriteria.<sup>[16]</sup>

Moeten alle bureaus niet dezelfde certificaten/vergunningen/keurmerken hebben om onduidelijkheid hierover weg te nemen? Dat wordt nog een lastige exercitie, gezien de eerdergenoemde achtergronden en invalshoeken en de verschillende onderdelen van de screening. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de bestuursorganisaties die zelf de screening voor hun rekening hebben genomen. Moet een bestuursorgaan dat zelf openbare bronnen raadpleegt, ook eerst een vergunning hebben? De onderzoeken vinden plaats op basis van instemming van de betrokkene. Zijn vergunningen dan nog nodig? Kortom, nog volop onduidelijkheid over de bevoegdheidseisen en daarmee een aandachtspunt voor de komende tijd.

[13] Dienst Justis (2013), *Brochure Screening van personeel*, <http://www.justis.nl/Nieuws/2013/praktisch-hulpmiddel-bij-screening-personeel.aspx?cp=123&cs=385>

[14] S. Hartholt (2015), 'Geen sprake van 'illegale detectives' bij provincies', *Binnenlands Bestuur*, 30 juni.

[15] S. Zouridis en B. Van der Vorm (2013), *Omwille van geloofwaardigheid*, [http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/fileadmin/Redacteuren/Documenten/Publicaties/rapporten\\_documenten/rapport-integriteitsonderzoek-tilburg.pdf](http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/fileadmin/Redacteuren/Documenten/Publicaties/rapporten_documenten/rapport-integriteitsonderzoek-tilburg.pdf)

[16] Dienst Justis (2013), *Brochure Screening van personeel*.

## INSTRUMENT MET IMPACT

De onderzoeken vinden tot op heden alleen plaats op vrijwillige basis, ongeacht wie ze uitvoert. De voorzitter van het bestuursorgaan verzoekt de kandidaat om aan het onderzoek deel te nemen. Deze vrijwilligheid roept wel een belangrijke, maar nog niet adequaat beantwoorde vraag op: is er eigenlijk specifieke bevoegdheid vereist om een screeningsonderzoek te laten uitvoeren?

Met name de onderzoeken die zich richten op het verleden en het heden, de VOG en onderzoek in financiële en andere openbare bronnen, brengen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich mee. Deze inbreuk is geoorloofd indien wettelijk is geregeld dat een kandidaat in het kader van de benoemingsprocedure aan een screening wordt onderworpen.

Op dit moment is dat nog niet wettelijk geregeld. Als dat op enig moment wel wenselijk wordt bevonden, ligt het op de weg van het ministerie van Binnenlandse Zaken, als coördinator voor de overheid op het gebied van de integriteitszorg, om hier iets aan te doen. Immers, zolang op dit punt nog geen wettelijk voorschrift voorhanden is, kunnen kandidaat-bestuurders niet gedwongen worden aan een screening mee te werken. Ik vraag me af of een wettelijke verankering er zal komen, want 'vrijwillig' deelnemen aan een screening is eigenlijk schijnvrijwilligheid. De kandidaat die niet wil deelnemen, zal niet worden gekozen. Immers: wat heeft hij of zij te verbergen?

Een ander punt is de kwaliteit van de onderzoeken. Als een kandidaat niet tevreden is, waar kan hij dan terecht? Bij het betreffende onderzoeksbureau, het bestuursorgaan of de politieke partij? Bij een andere instantie of brancheorganisatie die vergunningen verstrekt? Wie waakt er nu over de kwaliteit? De kwaliteit van een screeningsonderzoek kan ter discussie worden gesteld, door de kandidaat, de politieke partij of het bestuursorgaan. Er zou hier een

voorziening getroffen moeten worden om een klacht of bezwaar in te dienen of een second opinion aan te vragen, los van klachtenprocedures die onderzoeksbureaus eventueel zelf aanbieden. Het onderzoek is immers een inbreuk op iemands privacy en bovendien kan een negatieve uitkomst verstrekkinge gevolgen hebben voor iemands carrière.

Enkele bestuursorganen vragen tegenwoordig al aan de politieke partijen om meer dan het noodzakelijke aantal kandidaten voor te dragen. Zodat een kandidaat uiteindelijk geruisloos terug kan treden, om wat voor reden dan ook, zonder dat het aan de raad wordt voorgelegd en zonder dat het openbaar wordt gemaakt. Deze schadebeperkende maatregel voorkomt een 'niet-integerstempel'. Want hoe je het ook wendt of keert, op het moment dat bekend wordt dat iemand zich terugtrekt als kandidaat, gaat dit een eigen leven leiden in de media en in de belevingswereld van mensen en dat kan (ten onrechte) een slecht beeld van iemand geven.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Wat de ideale vorm van screenen is, kan verschillen. Als het openbaar bestuur tot een bepaalde uniformering zou kunnen komen, dan zou de PES in elk geval moeten behelzen:

- een VOG;
- een onderzoek naar de huidige situatie;
- een toets of gesprek waarin de kandidaat wordt bevraagd over zijn handelingsperspectief in een aantal dilemma-achtige situaties.

Kortom: er moet worden gekeken naar zowel verleden, heden als toekomst.

Het screenen heeft als beperking dat het een momentopname is en bovendien geen garantie voor het uitblijven van incidenten. Dat pleit ook voor tussen-tijdse aandacht voor dilemma's en risico's die (kunnen of zijn) ontstaan tijdens de ambtsperiode.

Of het screenen de bestuurders helpt? Dat denk ik wel. Deze nieuwe vormen van screenen gaan veel verder dan de vraag: 'En is er nog iets dat we van u moeten weten?' Screening zorgt voor bewustwording en geeft mogelijkheden om risico's voortijdig te onderkennen en weg te nemen.

De vraag is wel wanneer een screening inhoudelijk goed is. Worden bij een risicoanalyse de juiste vragen gesteld? Een belangrijke voorwaarde die aan de onderzoekers moet worden gesteld, is dat ze verstand hebben van de politieke verhoudingen en het werk en de omgeving van politieke ambtsdragers. Wetenschappelijk onderzoek naar de gedragskenmerken van politieke ambtsdragers en de opzet van de integriteitstests zou mooi zijn. Enige validatie van de vragenlijsten zou op zijn plaats zijn. Er hangt voor de kandidaat tenslotte veel van af.

Ook zou het nuttig zijn als de voorzitter van het bestuursorgaan (commissaris van de Koning, burgemeester of dijkgraaf) proactief in overleg gaat met het presidium (de fractievoorzitters van de politieke partijen) om te bepalen wie wat doet en op welk moment. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de formele bevoegdheden. Het is immers helder dat de raad als hoogste orgaan uiteindelijk de kandidaten benoemt. Maar ook moet in de praktijk uitkristalliseren wat de rol van de politieke partijen zal zijn.

Tot besluit wil ik nogmaals benadrukken dat screening een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan betekenen. Screening vindt nu nog op vrijwillige basis plaats en de vraag is of dat niet formeel geregeld zou moeten worden, met de nodige waarborgen omkleed. Maar ook de externe bureaus die, door het uitvoeren van onderdelen van het onderzoek, inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer, moeten zich vergewissen van hun bevoegdheden, op basis van welke vergunningen en hoe zij de kwaliteit kunnen waarborgen. Voor de kandidaat kan, afhankelijk van de gekozen vorm, het screeningsonderzoek ingrijpend zijn. Bij een heldere procedure, waarbij kandidaten de gelegenheid hebben om zich in lastige situaties geruisloos terug te trekken, is de kandidaat zeker gebaat.

Over screening is het laatste woord dus nog niet gezegd. Een interessante ontwikkeling waarbij bestuursorganen veel van elkaars ervaringen kunnen leren. Hopelijk leidt dat tot meer uniformering in de manieren van onderzoeken en de procesverankering. Het uiteindelijke doel is dat screening bijdraagt aan een integere overheid. Laten we hopen dat PES snel uit de kinderschoenen stapt, als onderdeel van breder integriteitsbeleid. Dat kan onze bestuurders veel uitglijders schelen.

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



## HOOFDSTUK 11

# EEN GOEDE REPUTATIE MOET JE VERDIENEN

## *Onkreukbaarheid is de basis voor gezag*

De bonnetjesaffaire bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, gerommel met aanbestedingen bij de NS en de late spijtbetuiging van het kabinet aan de Groningers over de gaswinning. Het zijn drie recente voorbeelden van integriteitskwesaties die spelen bij rond de overheid. Dit soort kwesaties in het publieke domein hebben zeker hun impact op de reputatie van 'de overheid'. En dat in een tijd waarin het vertrouwen in instituties al lager is dan ooit tevoren.

Of het nu gaat om banken, woningcorporaties of pensioenfondsen, het grote publiek kijkt met argwaan naar hun handelen en intenties. Elke affaire bij een individuele organisatie zorgt ervoor dat de reputatie van de gehele sector een tik krijgt. Dit principe geldt ook voor de overheid. Burgers zien de overheid als een systeem en binnen dat systeem maken ze nauwelijks onderscheid. Als overheidsorganisatie ben je de soort waartoe je behoort. Onkreukbaarheid is over de volle overheidsbreedte een vereiste. Daar hoort het besef bij dat er bij integriteitsmanagement serieuze aandacht moet zijn voor het belang en de rol van de reputatie.

In dit hoofdstuk bestuderen we de relatie tussen integriteit en reputatie en laten we zien dat deze twee aspecten onlosmakelijk en wederkerig met elkaar verbonden zijn. We gaan in op het effect van het relatief lage vertrouwen bij de overheid in de eigen reputatie. Dat raakt ook de betrokkenheid en loyaliteit van overheidsmedewerkers. We kraken kritische noten over de respons van de overheid op integriteitsincidenten. In dat licht beschrijven we tevens de rol van leiderschap en de wijze waarop integriteitsmanagement in onze ogen op de beste manier in organisaties kan landen. Bovenal laten we zien dat reputatiemanagement geen cosmetische operatie is. Integriteit is daarvoor een cruciale randvoorwaarde. Een goede reputatie moet je namelijk vooral verdienen, met het juiste gedrag en met excellente prestaties.

## REPUTATIE EN REPUTATIEMANAGEMENT

Als we het hebben over de reputatie van organisaties, dan draait het om de perceptie, beoordeling en waardering bij alle belang-



hebbenden, inclusief het grote publiek. Het gaat dus om het totaalbeeld. Het gedrag (dat stakeholders ervaren) is de belangrijkste aanjager van reputatie. Een goede reputatie moet je verdienen. Reputatiemanagement draait dus nadrukkelijk niet om het cosmetisch oppoetsen van de waardering. Het gaat om:

- systematisch en doelgericht bouwen aan vertrouwen;
- sturen op prestaties;
- issues oplossen;
- werken aan de goede naam en faam.

Dat gaat dus verder dan communicatie, alhoewel zorgvuldig georkestreerde communicatie wel belangrijk is om intern en extern een consistent beeld neer te zetten en te laten zien waar je voor gaat en staat. Een beeld dat, zeker in het huidige transparantietijdperk, moet aansluiten op het feitelijke gedrag. Bij niet-integere communicatie en *window dressing* is de kans aanzienlijk dat de toorn van het publiek wordt gewekt. Met schone schijn kom je vandaag de dag niet ver. Reputatiemanagement en communicatie van organisaties moeten dus in één lijn liggen met de inhoud van hun integriteitsaanpak.

## REPUTATIE: BELOFTES WAARMAKEN EN ISSUES AANPAKKEN

Organisaties die aan hun reputatie willen bouwen, moeten in woord en daad het beste van zichzelf laten zien. Daar spelen de hele organisatie en alle medewerkers een rol in. Het thema reputatie is daarmee geen exclusief domein van de afdeling Communicatie, maar op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de bestuurders. Het verdient dan ook aanbeveling dat het onderwerp een belangrijke plek inneemt op de bestuurlijke agenda. Niet alleen vanuit het oogpunt van risico's en (integriteits)issues, maar juist ook vanuit het offensieve perspectief. Want een sterke reputatie biedt tal van voordelen. Zowel intern als extern.

Organisaties met een goede reputatie zijn bijvoorbeeld in staat om de beste mensen aan te trekken. Zij hebben in de regel loyale medewerkers die zich gedragen volgens de vastgestelde strategie en waarden. Dat is vanzelfsprekend van belang vanuit het oogpunt van integriteit. Verder zijn gewaardeerde organisaties veel interessanter als leverancier of samenwerkingspartner. Voor hen gaan deuren eenvoudigweg sneller open. En als afzender levert het je veel meer bestuurlijke ruimte en geloofwaardigheid op. *Last but not least* kunnen instanties met een positief beeld in de buitenwereld ook veel beter tegen een stootje.

Werk maken van reputatie loont dus. Dat begint met een heldere en realistische belofte aan de samenleving en de stakeholders. Door consequent te communiceren over de belangrijkste thema's en daarmee de belofte kleur te geven. Een belofte die dag in dag uit wordt waargemaakt, via gedrag en prestaties.

Mochten er issues zijn, dan verwacht de buitenwereld dat de organisatie die voortvarend en zichtbaar aanpakt en daarover op een transparante manier communiceert. Het gaat dus altijd om de combinatie van gedrag én communicatie. Gedrag is daarbij met voorsprong de belangrijkste aanjager van reputatieversterking. Daar moet dus primair op worden gestuurd.

Figuur 1: in woord en daad het beste van jezelf laten zien

	Offensief (thema's)	Defensief (issues)
Communicatie	Belofte ...	Zichtbaar ...
Gedrag	... en bewijs	... aanpakken

## VERTROUWEN IN DE OVERHEID

Een integere overheid is voor het grote publiek voornamelijk een overheid die ze vertrouwen en die in hun ogen oprecht en eerlijk is. Het draait daarbij voor de gemiddelde burger om aspecten als: 'ze hebben het beste met mij voor, ze doen de juiste dingen en ze gaan zorgvuldig om met de hen toebedeelde middelen'. Verschillende onderzoeken laten zien dat het vertrouwen in de overheid in Nederland de afgelopen jaren is gedaald. Volgens het onderzoek 'How's Life' van de OESO had in 2007 nog 66 procent van de Nederlanders vertrouwen in overheidsinstanties.<sup>[1]</sup> In 2013 was dat gedaald naar 57 procent. Dat betekent dat vier op de tien Nederlanders geen vertrouwen in de overheid hebben. Een nog somberder beeld doemt op als het gaat om de reputatie van politici. Uit het onderzoek *European Trusted Brands* van Readers Digest uit 2013 blijkt dat slechts 12 procent van de Nederlanders politici vertrouwt.<sup>[2]</sup> Daarmee staat deze beroepsgroep op de allerlaatste plaats, nog onder bijvoorbeeld autoverkopers.

## MONDIGE BURGER

Het te lage vertrouwen is op zichzelf al een groot zorgpunt voor de overheid. Het feit dat de burger zijn onvrede bovendien niet meer onder stoelen of banken

steekt, maakt dat het vanuit het oogpunt van reputatie echt alle hens aan dek is. De 'mondige burger' laat namelijk van zich horen via sociale media en via reacties op bijvoorbeeld nieuwssites. De huidige samenleving stelt vandaag de dag de allerhoogste eisen aan integriteit en transparantie. Als organisaties uit zichzelf niet open zijn, dan zorgen anderen tegenwoordig wel voor openheid van zaken. Iedere organisatie, en dat geldt zeker voor overheidsorganisaties, is daarmee tegen wil en dank publiek bezit geworden.

Door de toegenomen 'ongecontroleerde communicatie' kan de legitimiteit van de overheid onder druk komen te staan. Het publiek gaat dan steeds meer vraagtekens zetten bij de rechtvaardiging van het mandaat van de overheid om beslissingen te kunnen nemen die het algemeen belang aangaan. Dit kan uitmonden in een steeds heftiger negatieve spiraal. Nieuwe incidenten zullen het vertrouwen verder doen afnemen, met alle gevolgen van dien. Hier hoort wel een relativerende nuancering bij. Een echte democratie kenmerkt zich namelijk juist door ruimte voor mondige burgers met een stevige mening. Wetenschapper Hardin (2002) gooit er in dit verband zelfs een schepje bovenop: 'Een zekere kritische en wantrouwende houding is voor een democratie van vitaal belang.'<sup>[3]</sup>

[1] OECD (2014), Paris Cedex, *How's Life in the Netherlands*, blz. 4.

[2] Readers Digest (2013), *Reader's Digest European Trusted Brands Survey 2013*, blz. 30.

[3] Hardin, R. (2002), *Trust and Trustworthiness*, New York: Sage Publications.

## TRUST ÉN CONFIDENCE

Dit laat onverlet dat het voor de overheid zaak is om het tij te keren. In onze ogen begint dat met een diepgeworteld bewustzijn van wat ‘vertrouwen in de overheid’ nou eigenlijk is. Daarvoor maken we een uitstapje naar de Engelse taal. Daarin worden voor het begrip ‘vertrouwen’ twee woorden gebruikt waarmee het dilemma van de overheid kan worden geschetst. Engelstaligen gebruiken het woord *trust* voor vertrouwen in een specifiek iets, dat je kunt aanspreken en waar je een relatie mee hebt. In het geval van de overheid bijvoorbeeld een gemeente of een specifieke afdeling. De term *confidence* wordt gebruikt om een algemeen sentiment aan te duiden, associaties bij iets dat minder tastbaar is. Vanuit het perspectief van de overheid is dit begrip van toepassing op de overheid als geheel, als totaalsysteem.

Bouwen aan vertrouwen betekent voor de overheid dus bouwen aan *trust* én *confidence*. Daarbij geldt dat *trust* gemakkelijker kan worden verdiend dan *confidence*. We zien dat bijvoorbeeld bij de woningcorporatiesector. Uit onderzoek blijkt dat huurders over het algemeen de eigen corporatie een veel betere reputatie toedelen dan de sector als geheel. Hardnekkige issues als de beloning van bestuurders, megalomane (vastgoed)projecten, fraude en falende derivaten hebben gezorgd voor negatieve beeldvorming over de sector. De in april 2015 afgeronde parlementaire enquête strooide nog een keer zout in alle wonden.

## PAUS FRANCISCUS ALS VOORBEELD

Sturen op reputatie wordt eenvoudiger als je weet hoe het met je reputatie is gesteld. Het wereldwijd opererende *Reputation Institute*, een samenwerkingsverband van wetenschappers en professionals uit de praktijk, ontwikkelde de ‘RepTrak’. Dat is een geavanceerde methode die, op basis van multi-stake-

holderonderzoek, diepgaande analyses oplevert over de reputaties van bedrijven.

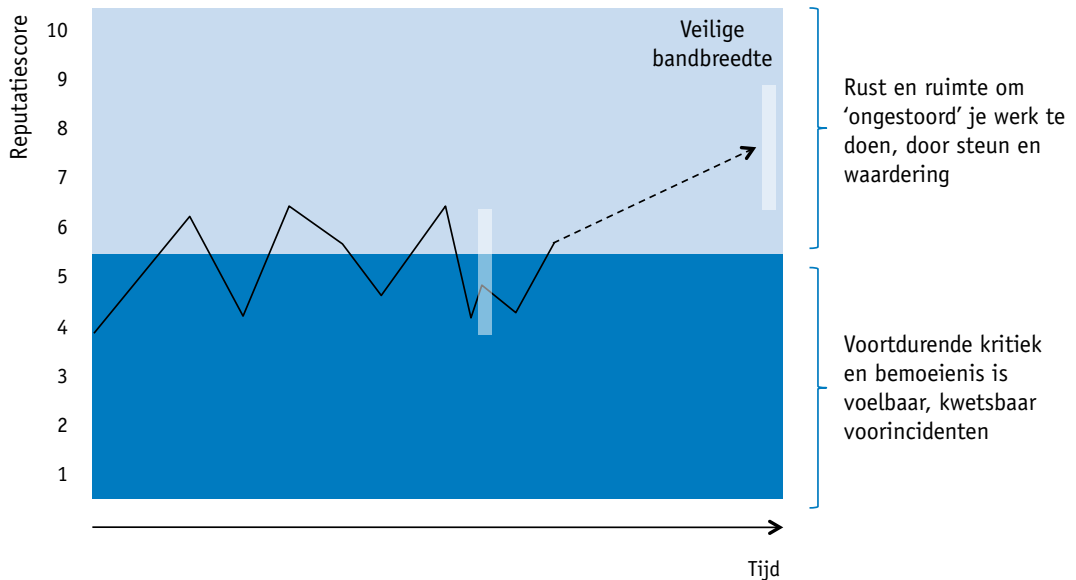
RepTrak is uitgegroeid tot de standaard in reputatieonderzoek en ook grotere bedrijven in Nederland gebruiken het. Jaarlijks verschijnt een *ranking* van reputatiescores van bekende organisaties in ons land.

Veel sectoren, denk aan financiële dienstverleners en olieproducenten, zitten duidelijk te laag met hun reputatiescore. Als we dit vertalen naar een fictieve bandbreedte, dan zitten ze in het gedeelte dat als ‘onvoldoende’ kan worden bestempeld (zie ter illustratie figuur 2). Dat maakt hen bij integriteitsincidenten kwetsbaar voor de kritiek van publiek, pers en politiek. Met als gevolg dat zij voortdurend brandjes moeten blussen.

Herstel in de richting van de veilige bandbreedte is geen eenvoudige opgave en vergt een lange adem. In sporttermen is het zeker geen ‘sprint’, meer een ‘marathon’. Herstel is echter wel mogelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de impact van de nieuwe paus Franciscus op het aanzien van de rooms-katholieke kerk. Zijn nieuwe standaarden voor integriteit en de afhandeling van incidenten zijn een regelrechte inbreuk op de bestaande conventies. Hij wordt door velen geroemd, niet alleen als boegbeeld, maar met name als inspirerend voorbeeld.

Deze reputatie-marathon is de moeite van het lopen zeker waard. Want organisaties die met hun reputatie eenmaal aan de positieve, ‘veilige’ kant van de bandbreedte zitten, krijgen veel meer rust en ruimte om ‘normaal’ hun werk te kunnen doen. Ook van hen vraagt een incident om een passende respons, maar het zal veel minder lang aan hen kleven. Hun goede reputatie werkt als een laag teflon in een koekenpan.

Figuur 2: reputatie als buffer van vertrouwen



## DE JUISTE RESPONS

Het is vanzelfsprekend van groot belang om integriteitskwesties te voorkomen. De juiste respons op incidenten is echter net zo belangrijk. Als we kijken naar de voorbeelden uit de inleiding, wordt duidelijk dat in alle drie de gevallen niet adequaat met de kwesties is omgesprongen.

De kwestie bij NS-dochter Abellio Nederland, met de aanbesteding in Limburg, werd in eerste instantie naar behoren opgelost. Vrij snel nadat duidelijk werd dat de hoogste baas van de NS op de hoogte was van de frauduleuze aanpak, kwam minister Dijsselbloem (in zijn rol als aandeelhouder) met het bericht dat de bestuursvoorzitter zou opstappen omdat de raad van commissarissen het vertrouwen in hem had opgezegd. De formele afhandeling van het ontslag bleek echter niet goed te zijn aangepakt. Dit leidde tot gedoe en discussie in de media. Door deze beeldvorming pakte de kwestie onder aan de streep toch niet goed uit. Niet voor NS en niet voor de overheid.

Bij de gaswinning in Groningen en de 'bonnetjesaffaire' van Justitie was in beide gevallen sprake van een veel te trage en inadequate respons. Zeker in Groningen waren de protesten en bezwaren van omwonenden al jaren bekend. Pas nadat de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) concludeerde dat de veiligheid van de bewoners ondergeschikt was aan de opbrengst van de gaswinning, kwam minister Kamp in actie met zijn spijtbetuiging namens het kabinet. Daarna werd de gaswinning fors teruggeschoefd.

De 'bonnetjesaffaire', over de zogenaamde Teevenddeal kwam aan het rollen na twee reportages hierover in Nieuwsuur. Na de eerste uitzending moest het programma een maand wachten op een reactie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De gebrekkige informatievoorziening loopt als een rode draad door deze kwestie, ook na vragen om opheldering vanuit de Tweede Kamer. Met als gevolg dat media, oppositie en publiek zelf conclusies trekken en de druk opvoeren.

Aan het eind van de rit kwam de informatie alsnog boven water en raakten minister Opstelten, staatssecretaris Teeven en secretaris-generaal Cloo hun baan kwijt. Erger is dat de overheid weer een kras op haar blazoën moest incasseren.

## TOO LITTLE, TOO LATE

Deze incidenten staan helaas niet op zichzelf. Van een afstand lijkt een patroon zichtbaar in de respons van veel overheidsinstanties op issues en incidenten. Dat geldt overigens niet alleen voor de landelijke overheden, maar ook voor gemeenten, provincies en andere overheidsinstanties. Incidenten worden in het begin veelal ontkend, gebagatelliseerd of bij een ander neergelegd. Pas als de druk vanuit de pers en het publiek te groot wordt, ontstaat de noodzaak tot transparantie en durft men zich kwetsbaar op te stellen en maatregelen te nemen. Het gevoel van *too little* en vooral van *too late* kan dan echter bijna niet meer worden weggenomen.

Vanzelfsprekend geldt bij integriteit het motto 'voor-komen is beter dan genezen'. Het bovenstaande maakt echter duidelijk dat uit het oogpunt van reputatie ook de 'genezing' een cruciale rol speelt. In het kader van het integriteitsbeleid is het natuurlijk vooral zaak om integriteitsfouten waar mogelijk te voorkomen. Het motto 'pech moet weg' gaat echter helaas niet op. Bij de overheid werken ongeveer een miljoen mensen en waar mensen werken, worden fouten gemaakt. Met zo'n grote populatie werknemers kan dus niet worden uitgesloten dat er wel eens een scheve schaats wordt gereden. En juist daarom zijn heldere communicatie en een adequate respons cruciaal. Wanneer die communicatie en respons bij incidenten niet adequaat zijn voor pers en publiek, heeft dat grote impact op de beeldvorming van, uiteindelijk, de gehele overheid. Want, zoals eerder gesteld, als overheidsinstantie draag je het soortelijk gewicht van de sector.

## GELOOFWAARDIGHEID

Verder geldt dat gepaste transparantie in de communicatie met de buitenwereld een belangrijke rol speelt voor het vertrouwen in de overheid. Zo beschouwt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) openbaarheid van overheidsinformatie als een van de belangrijkste medicijnen tegen het dalende vertrouwen van burgers in politiek en overheid.<sup>[4]</sup>

Stephan Grimmelikhuijsen promoveerde in 2012 aan de Universiteit van Utrecht op het belangwekkende onderwerp 'Transparantie en vertrouwen in de overheid'.<sup>[5]</sup> De lessen die hij in algemene zin presenteert over transparante (beleids)communicatie zijn ook bijzonder nuttig in het licht van communicatie over integriteit.

Zo stelt hij dat de geloofwaardigheid van de informatie centraal moet staan. Borstklopperij over bijvoorbeeld beleidsbesluiten zal in de regel niet landen. En het publiek wantrouwt te veel kleuring. Feitelijke informatie lijkt dus de voorkeur te moeten krijgen. Verder is het van belang om een goede balans te vinden tussen compleetheid en bruikbaarheid van informatie. Voor sommige gemeenten is het plaatsen van gehele raadsverslagen de ultieme vorm van transparantie. De gemiddelde burger kan dan echter door de bomen het bos niet zien. Grimmelikhuijsen adviseert dan ook om informatie gelaagd te brengen. Dat kan door de basisinformatie compact en helder te presenteren, bijvoorbeeld direct toegankelijk via een website. Mensen die vervolgens echt van de hoed en de rand willen weten, moeten dan de mogelijkheid krijgen om door te klikken naar de verdiepende achtergrondinformatie.

[4] Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Advies Gij zult openbaar maken*, Den Haag.

[5] Grimmelikhuijsen, S. (2012), *Transparency and Trust*, dissertation, Utrecht University.

## EEN BEETJE INTEGER BESTAAT NIET

Vanuit reputatieperspectief is de juiste respons op integriteitskwesties een van de kerntaken van goed leiderschap. Tegen integriteitsovertredingen moet zonder aanzien des persoons worden opgetreden, zoals Ien Dales al in 1992 zei in haar befaamde speech: 'een beetje integer bestaat niet'.<sup>[6]</sup> Ze doelde daarbij op de overheid als geheel; in onze ogen geldt dit heldere principe echter ook voor individuele overheidsinstanties. Dat moet dan ook het vertrekpunt zijn. Bij issues moeten de leiders opstaan en zonder dralen de maatregelen treffen die nodig zijn. Daar hoort ook bij dat ze de consequentie zullen moeten accepteren, dat er soms gewaardeerde koppen moeten rollen en dat de mogelijkheid bestaat dat collega's die erg dichtbij staan, worden getroffen. Vanuit reputatie-oogpunt: 'onkreukbaarheid is de essentie van gezag en vertrouwen'.

Dit type leiderschap is een absolute randvoorwaarde voor het herstel van vertrouwen en versterking van de reputatie. In onze woorden: *de vent is de tent* (zie ook kader). Net zo belangrijk: het zorgt ook voor duidelijkheid en een gevoel van rechtvaardigheid bij de medewerkers. Sterke leiders bepalen niet alleen de grenzen, ze zorgen er ook nadrukkelijk voor dat ze worden bewaakt. Dat leidt ertoe dat managers en medewerkers weten waar ze aan toe zijn en dat gedrag dat niet door de beugel kan, zichtbaar wordt aangepakt. Zeer strikte normen zijn dan het zichtbare vertrekpunt.

[6] Dales, I. (1992), speech *Om de integriteit van het Openbaar Bestuur* tijdens congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Apeldoorn.

## BINNEN BEGINNEN

Reputatie en integriteit beginnen altijd aan de binnenkant van organisaties. Een misverstand dat vaker naar voren komt, is dat reputatiemanagement vooral over externe communicatie zou gaan. Dat je met de juiste campagne of PR het blazen van organisaties zou kunnen oppoetsen. Dat kan alleen als de binnenkant deugt en goed op orde is. Alleen voor de bühne werkt dus niet. Het gaat immers om geloofwaardigheid. Onder aan de streep draait reputatie om de inhoud en om het gedrag van de organisaties. Om beloftes waarmaken en om inspelen op verwachtingen van het publiek. Daar spelen leiderschap en alle medewerkers een rol in.

Er is dan ook een duidelijke relatie tussen de binnenwereld (ook wel identiteit genoemd) en de reputatie van organisaties. Wie je bent en wat je doet bepaalt voor een belangrijk deel hoe de buitenwereld je ervaart. Andersom leidt een positieve reputatie tot trots en gemotiveerde medewerkers, waarbij de kans groot is dat zij gedrag zullen vertonen in lijn met de waarden en strategie. Het een kan dus feitelijk niet zonder het ander. Een negatieve reputatie kan ook een destabiliserende factor zijn voor de organisatie-identiteit, door afnemende trots en identificatie.<sup>[7]</sup>

Het bovenstaande is treffend geïllustreerd in de *Identity Mix* van Birkigt & Stadler.<sup>[8]</sup> Dit klassieke wetenschappelijk model heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. Het laat zien dat er een wederkerige relatie is tussen identiteit en reputatie (zie figuur 3).

[7] Jagt, R. (2004), *Corporate Reputatiemanagement*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.

[8] Birkigt, K. & Stadler, M. (1986), *Corporate Identity, Grundlagen, Funktionen, Fallspielen*. Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech.

## DE VENT IS DE TENT

Reputatiemanagement is meer dan ooit bepalend voor zakelijk, politiek en persoonlijk succes. Organisaties zijn, mede door de opkomst van sociale media, in een glazen huis terechtgekomen. En ze worden geconfronteerd met publiek dat beter geïnformeerd is en mondiger en kritischer dan ooit. Het vertrouwen in organisaties en hun bestuurders is de laatste jaren verdwenen als sneeuw voor de zon. Autoriteiten zijn hun autoriteit kwijtgeraakt en gezag is tegenwoordig allesbehalve vanzelfsprekend. Het publiek gaat bij incidenten niet op zoek naar de oorzaak, maar naar de schuldige. Bestuurders liggen daardoor steeds vaker persoonlijk onder vuur.

De samenleving wil ook grote en ‘anonieme’ organisaties kunnen aanspreken en kiest de hoogste baas daarom uit als eindverantwoordelijke. We noemen dit ook wel het ‘personificatieprincipe’. Voormalig DNB-directeur Nout Wellink verwoordde dit eens heel treffend in een interview met NRC Handelsblad: ‘Meer dan in het verleden wordt de instelling met de persoon vermengd. Iets moet een gezicht hebben nu.’<sup>[9]</sup> De ‘vent’ is dus letterlijk de ‘tent’ geworden.

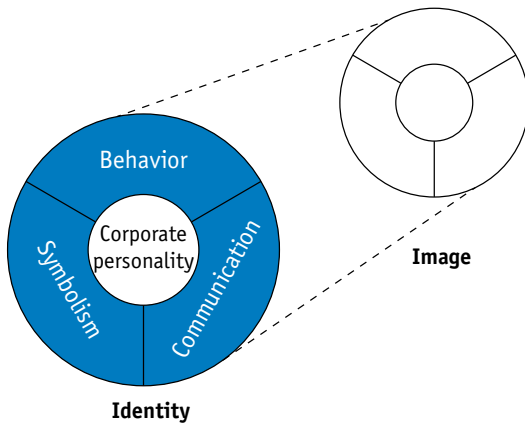
Voor bestuurders betekent dit dat zij zich zeer bewust moeten zijn van hun rol. Ze zijn niet alleen boegbeeld, drager van de strategie en kopman, maar ook de morele gids. In het geval van gedoe zullen ze als zondebok op het matje worden geroepen. Hun gedrag ligt daarbij onder het vergrootglas, zeker gezien de ongelofelijke toename van de transparantie door het gebruik van sociale media. We zien ook dat de journalistiek vandaag de dag steeds vaker op de man speelt. Opgeteld maakt dit bestuurders uiterst kwetsbaar.

Zeker bij integriteitsincidenten is doortastend leiderschap dus een absolute vereiste. Het draait daarbij om snelheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, eerlijkheid en geloofwaardigheid. En het lef om zonder aanzien des persoons consequenties te trekken. Halfslachtige maatregelen keren als een boemerang terug. De overheid lijkt hier nog niet altijd in uit te blinken. Daar is dus nog veel winst te behalen, zeker gezien het lage vertrouwen van het publiek in de overheidssector.

---

[9] Wellink, N. (2010), interview in NRC Handelsblad (25 maart 2010).

Figuur 3: Identity Mix van Birkigt & Stadler (1986)



Zeker voor de overheid is dit een zeer relevant inzicht. Eerder hebben we geconstateerd dat het vertrouwen in overheidsinstanties klein is en verder daalt. Dit zal de trots op de eigen organisatie en de verbinding van de medewerkers ongetwijfeld beïnvloeden. Elke integriteitskwesitie die leidt tot negatieve publiciteit en tot de toorn van het publiek via (sociale) media, zal in dit licht kunnen leiden tot verdere afname van de identificatie met de organisatie en haar doelen en drijfveren. Per saldo is dit een totaal verkeerde landingsbodem voor de versterking van het beleid op het gebied van diezelfde integriteit. De impact van externe beeldvorming over de organisatie mag dus zeker niet worden onderschat.

### Kans en bedreiging

Andersom werkt het overigens net zo. Het beeld dat de buitenwereld van de organisatie heeft, kan de gevoelens van de medewerkers ook positief beïnvloeden. Als een organisatie erin slaagt een goede reputatie te vestigen, dan is de kans groot dat de eigen medewerkers dat zien en er vervolgens een positief gevoel aan overhouden. Geloofwaardigheid speelt daarbij een grote rol. Als onafhankelijke externe bronnen (bijvoorbeeld media) zich positief uitlaten over de organisatie, dan heeft dat veel meer impact dan communicatie-uitingen van de instantie zelf.

Samenvattend kan worden gesteld dat:

- een zwakke reputatie een bedreiging is voor de verbinding en trots van medewerkers;
- een sterke reputatie de kans juist aanzienlijk vergroot dat mensen zich committeren aan het bedrijf en vanuit loyaliteit het verwachte gedrag vertonen.

De impact van de reputatie op de betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers is een belangrijk gegeven voor integriteitsmanagers en bestuurders van overheidsinstanties. Als men aan versterking van integriteitsaspecten wil werken, dan is het van groot belang om met het bovenstaande rekening te houden. Zeker een 'blauwe' aanpak (de rationele implementatie van regels, protocollen en systemen) zal slecht landen als de verbinding van medewerkers met de organisatie niet op orde is. Sturen op integriteit vraagt dus ook om sturen op de reputatie van de organisatie. Dat kan op tal van manieren. Bijvoorbeeld met een oprechte dialoog met stakeholders of door effectieve profilering. Maar ook door bijvoorbeeld issues adequaat op te lossen of de prestaties van de organisatie te verbeteren.

Alvorens te beginnen met de implementatie van integriteitsbeleid is het voor bestuurders erg nuttig om in beeld te hebben hoe de medewerkers, qua betrokkenheid en motivatie, 'in de wedstrijd zitten'. Dat heeft namelijk grote invloed op de manier waarop het beleid landt in de organisatie. Deze stelling wordt onderschreven vanuit de wetenschap. De Amerikaanse onderzoeker Dukerich (2006) toonde aan dat de organisatie-identiteit de mate waarin mensen in een organisatie met anderen willen samenwerken sterk beïnvloedt.<sup>[10]</sup> Vooral de mate waarin mensen bereid zijn om zich te committeren aan gedrag waarmee de organisatie zijn voordeel kan doen, maar ook de mate waarin medewerkers de organisatie zullen 'beschermen'.

[10] Dukerich, J. (2006), *sheets Elective Course Organizational Identity*. Master of Corporate Communication, RSM Erasmus University, Rotterdam.



## WAARDEN BOVEN REGELS

Als we kijken naar de *Identity Mix* (figuur 3) dan zien we dat 'gedrag' een van de aspecten is van de identiteit van organisaties. Het gaat daarbij om gedrag in de meest brede zin van het woord. Integriteitsmanagement moet in dit verband worden gezien als gedrag en is dus onderdeel van de identiteit van overheidsinstanties. Als je werk maakt van integriteit, sleutel je dus ook aan de identiteit van de organisatie.

Bij integriteitsmanagement moet de aandacht in onze ogen vooral uitgaan naar zachte, culturele factoren. De volgende uitspraak onderschrijven we dan ook van harte: *When values are weak, rules are not sufficient. When values are strong, rules are not necessary.* Integriteitsregels, gedragscodes en controles eenzijdig laten neerdalen, gaat naar onze overtuiging niet werken. Zeker niet wanneer medewerkers zich onvoldoende verbonden voelen met de organisatie en balen van de externe beeldvorming.

De identiteit van organisaties wordt verder in belangrijke mate bepaald door het gedrag van bestuurders (zie ook het kader *De vent is de tent*). Zij zetten intern de toon, passend voorbeeldgedrag is dus noodzakelijk. In dit licht lijkt het zeer raadzaam om nieuwe bestuurders, zoals wethouders, Kamerleden en topambtenaren, te onderwerpen aan een zeer intensieve integriteitsopleiding. Juist bij hen moet worden gewerkt aan maximaal bewustzijn van het wenselijke gedrag. Fouten moeten koste wat het kost worden voorkomen. Gevaarlijke valkuilen zijn: onwetendheid, onoplettendheid en oude gewoontes uit eerdere werkkringen. Bestuurders moeten op dit punt serieus worden geholpen.

## HET GESPREK

Ten opzichte van medewerkers is het gesprek over de betekenis van integriteit het belangrijkste 'wapen'. Regels en codes leiden niet tot bewustzijn en acceptatie en kunnen zelfs wrevel opwekken. Een open en goed georganiseerde dialoog is vele malen effectiever. Regels zijn vanzelfsprekend nodig, ze moeten echter altijd hand in hand gaan met dialoog. Bij Bouwfonds, waar een van de auteurs heeft gewerkt, werd in de periode dat de zogenaamde vastgoedfraude speelde, terecht zeer veel aandacht besteed aan integriteit. Ook bij bedrijfsonderdelen die op geen enkele wijze met deze kwestie te maken hadden. Daar waar de verplicht gestelde gedragscode in eerste instantie weerstand en veel emoties opriep, kantelde het gevoel hierover toen medewerkers het gesprek aangingen over integriteitsdilemma's en grijze gebieden. Het illustreert dat integriteit in eerste instantie draait om bewustzijn en mentaliteit.

## EÉN MILJOEN AMBASSADEURS

Wat we de overheid uiteindelijk toewensen is dat de één miljoen ambtenaren en politici trots zijn op hun organisaties en zich ermee verbonden voelen. Dat ze weten en voelen dat de overheid er alles aan doet om de integriteit te bevorderen en dat de leiders voorbeeldgedrag tonen en adequaat en consequent omgaan met incidenten. Een overheidsbrede, gedeelde visie op integriteit zou daarbij kunnen helpen. Een visie die gemakkelijk te onthouden is en eenvoudig na te vertellen, is er, voor zover wij kunnen zien, nu niet. Het zal waarschijnlijk niet eenvoudig zijn om hier in het Nederlandse polderlandschap snel overeenstemming over te bereiken. Toch zou het intern en extern enorm kunnen helpen als we de 'gouden regels' van de overheid voor integriteit met een paar basale uitgangspunten duidelijk zouden kunnen maken. Het is de moeite waard om daar overheidsbreed werk van te maken.

Daarmee creëer je een visie die alle medewerkers kennen en die ze met gemak kunnen reproduceren. Als men daarin slaagt heeft de overheid in potentie een miljoen ambassadeurs die in de binnen- en buitenwereld hun trots en verhaal kunnen en willen uitdragen. Dat kan bij uitstek bijdragen aan het herstel van vertrouwen en dus aan een betere reputatie.

Leiderschap, onkreukbaarheid en de juiste respons bij incidenten worden bij de overheid nadrukkelijk gevraagd. Het zijn essentiële integriteitsaspecten die in het reputatiemanagement van de overheid een plaats moeten krijgen. Vanuit het besef dat alleen daarmee een goede reputatie kan worden verdiend.

*Ron van der Jagt is bestuursadviseur en partner bij de Reputatiegroep. Daarnaast is hij voorzitter van Logeion, de Nederlandse beroepsorganisatie voor communicatieprofessionals.*

*Contact: [r.vanderjagt@reputatiegroep.nl](mailto:r.vanderjagt@reputatiegroep.nl)*

*Jasper de Boom is senior adviseur bij de Reputatiegroep. Daarvoor was hij directeur Communicatie bij Bouwfonds Property Development.*

*Contact: [j.deboom@reputatiegroep.nl](mailto:j.deboom@reputatiegroep.nl)*

# OVER BIOS

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit binnen de publieke sector. BIOS is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Kennis vergroten

BIOS verwerft en ontwikkelt integriteitsgerelateerde kennis voor de hele openbare sector en stelt deze beschikbaar tijdens bijeenkomsten, lezingen, leergangen en via de website. Daarnaast verricht en entameert BIOS onderzoek.

## Instrumenten ontwikkelen

BIOS vertaalt opgedane kennis in praktische modellen, methoden, producten, opleidingen, trainingen en stelt deze beschikbaar aan de doelgroep. Verder ondersteunt BIOS organisaties bij het opzetten en onderhouden van hun integriteitsbeleid.

## Netwerken verbinden

BIOS brengt het belang van integriteit voortdurend actief onder de aandacht en brengt organisaties, actoren en experts bijeen om kennis uit te wisselen. Dit doet BIOS via diverse platforms, kenniskringen, congressen, leergemeenschappen en landelijke bijeenkomsten.

## Ontwikkelingen signaleren

BIOS signaleert en analyseert ontwikkelingen op het gebied van integriteit. BIOS doet dit door het organiseren van bijeenkomsten voor deze specifieke actoren, het vestigen van de aandacht op integriteitsgerelateerde issues en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.

## Integriteitsonderzoek ondersteunen

BIOS adviseert via het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen bij signalen van mogelijke integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. BIOS doet zelf geen onderzoek.

## Actueel aanbod

BIOS adviseert en ondersteunt de publieke sector met kennis, instrumenten, handreikingen, opleidingen en bijeenkomsten. Hieronder vindt u een selectie. De website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl) biedt een overzicht van alle diensten, producten en activiteiten van BIOS. Dit aanbod wordt constant aangevuld en verder ontwikkeld.

## Handreikingen

De handreiking **Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers** ondersteunt bij het inrichten en zorgvuldig uitvoeren van, of voeren van regie bij, onderzoek naar integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers.

Bij een **Vertrouwenspersoon Integriteit** (VPI) kan een medewerker terecht om vermoedens van misstanden te bespreken. Deze handreiking helpt bij het inrichten van de VPI-functie en het aanstellen van een vertrouwenspersoon.

De **Integriteitsfunctionaris** coördineert en implementeert het integriteitsbeleid. Deze handreiking beschrijft de adviserende, initiërende en agenderende de rol van de functionaris.

### Instrumenten

De **Weerbaarheidsanalyse IRMA** biedt inzicht in de meest urgente kwetsbaarheden en risico's, de oorzaken hiervan, en mogelijke beheersmaatregelen. Bovendien meet IRMA de volledigheid en perceptie van het integriteitsbeleid.

De **Bestuurlijke Integriteitsinfrastructuur** biedt burgemeesters, commissarissen en andere bestuurders handreikingen om de samenwerking aan integriteit vorm te geven en te borgen. Hiermee kunnen zij integriteit in politieke bestuursorganen bevorderen.

De **Integriteitskubus** is een aansprekende training op cd-rom die het onderwerp integriteit met zeer herkenbare praktijkdilemma's concreet maakt en aanzet tot discussie in groepsverband.

### Opleidingen

De leergang **Integriteitsmanagement** biedt een gedegen basis voor het opzetten of verder ontwikkelen van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties.

De **Verdiepingsleergang integriteitsmanagement** verbreedt de kennis van ervaren functionarissen door het behandelen van eigen problemen en vraagstukken, met theoretische verdieping en gezamenlijk ontwikkelde oplossingen.

De leergang **Vertrouwenspersoon** bereidt deelnemers voor op de vertrouwensfuncties integriteit, ongewenste omgangsvormen en arbeidsgeschillen. Met de benodigde theoretische en praktische kennis, en een trainingsacteur om deze kennis toe te passen.

---

## Onderzoek

Uit ***Samen integriteit versterken*** blijkt dat integriteitsfunctionarissen hun krachten bundelen in externe samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking buiten de deur biedt de nodige voordelen.

In ***Een luisterend oor*** is door de VU onderzoek gedaan naar de werking van interne meldsystemen bij de Nederlandse overheid. Hier blijkt ruimte voor verbetering te bestaan.

Het onderzoek ***Integriteit verankeren!*** brengt de kwaliteit van integriteitsbeleidsplannen in beeld. Deze plannen blijken veelal onvoldoende, gefragmenteerd en onvoldoende verankerd te zijn.

## Bijeenkomsten

De ***Dag van de Integriteit*** is het jaarlijkse congres over integriteit en integriteitsbeleid, met enkele honderden deelnemers. Tijdens deze dag komen de nieuwste ontwikkelingen op integriteitsgebied aan bod en verschijnt het ***Jaarboek Integriteit***.

BIOS organiseert ***diverse bijeenkomsten*** waar professionals kennis uitwisselen en praktijkvoorbeelden delen. Zoals voor integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen en politieke ambtsdragers. Deze bijeenkomsten worden aangekondigd op onze website.

## Meer informatie

BIOS biedt bovenstaande diensten en producten veelal gratis of tegen onkostenvergoeding aan. Wilt u meer weten of bent u nieuwsgierig naar de verdere activiteiten van BIOS, raadpleeg dan [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl) of volg BIOS op twitter: [@integriteitbios](https://twitter.com/integriteitbios).

**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**

Jitse Talsma | Edgar Karssing

**Opmaak en druk**

G3M Grafisch & Multimedia Management, Zoetermeer

© BIOS, november 2015

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)

---