

NUT EN NOOD- ZAAK VAN INTEGRITEIT ALS APART BELEIDSDOMEIN

1. INLEIDING

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leeswijzer

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

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

2. VOORONDERSTELLINGEN

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

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

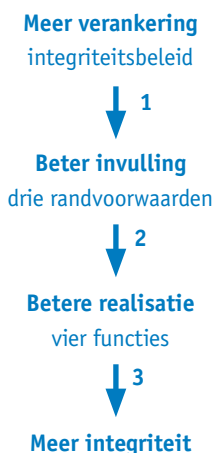
De vraag in deze bijdrage is dus niet of een integriteitsbeleid nodig is. Wel is de vraag of en, zo ja, in

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

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

3. EEN RUDIMENTAIRE BELEIDSTHEORIE

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



Figuur 1: een rudimentaire beleidstheorie over integriteitsbeleid

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

integriteit. Dit is uiteraard ook de uiteindelijke bedoeling.

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

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

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

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

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

Inhoudelijke coördinatie

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

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

Structurele coördinatie

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

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

Tijdelijk of permanent

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

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

Soorten instrumenten

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

Het integriteitsbeleid in een concrete organisatie zal

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

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

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

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

Aandacht voor integriteit en continuïteit

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

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

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

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

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

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

Coördinatie binnen integriteitsbeleid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Expertise inzake integriteit en integriteitsbeleid

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

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

6. CONCLUSIE

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

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

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

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

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