

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

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

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

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

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

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

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

## Integriteitsfunctie

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

## Institutionaliseren

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

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

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

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

## Groot versus klein

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

## Er is hoop

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

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

## Lessen

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

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

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

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

Voor de integriteitcoördinator heeft hij meerdere lessen:

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

### **Auteurs**

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

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