

Integriteit en cultuur

uitdaging voor manager en auditor



Integriteit en cultuur

Uitdaging voor manager en auditor

Inhoud

Voorwoord	5
1 Integriteit als kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering	7
2 Integriteit en cultuur	13
3 Integriteit en leiderschap	29
4 Integriteit en de manager	31
5 Fraude en cultuur	35
6 Een integrale integriteitsaudit	39
7 Afsluiting	47
Bronnen	49

Voorwoord

Dit boekje gaat over integriteit, bedrijfsvoering, cultuur, leiderschap, fraudepreventie en auditing.

Wij beseffen dat over al deze onderwerpen veel geschreven is. Over ieder onderwerp wel boekenkasten vol. Wat kan een boekwerkje als dit daaraan toevoegen? Als het gaat om inhoudelijke verdieping niet veel. Dat is ook niet onze bedoeling. Wat dan wel?

Tijdens ons onderzoek naar de wijze waarop departementen omgaan met integriteitsinbreuken, maar eigenlijk ook al in de periode daarvoor bij de Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen, liepen wij er steeds tegenaan hoezeer bovengenoemde thema's elkaar beïnvloeden. Het is onze doelstelling met dit boekje een beeld te schetsen van de verschillende thema's, maar bovenal de verbinding aan te geven tussen deze thema's. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk de bronnen die wij daarbij gebruikt hebben aan te geven, zodat lezers die geïnteresseerd zijn in een bepaald thema en zich daar meer in willen verdiepen, weten waar ze terecht kunnen.

Wij hopen met dit boekje een aanzet te geven aan een verbreding van de discussie over integriteit door daaraan ook de thema's bedrijfsvoering, cultuur, leiderschap, fraudepreventie en auditing te koppelen.

Wij danken het brainstormgroepje bestaande uit: Edgar Karssing, Han Nichteing, Alain Hoekstra, José Nelis, Sylvie Maier en Sonja van Teylingen als inspiratiebron voor dit boekje.

Niet onvermeld mag blijven Hillie Beentjes die altijd positief onze teksten van kritisch commentaar heeft voorzien.

Dat onze ideeën omgezet zijn in een tekst die op papier te lezen is, is te danken aan onze geweldige secretaresse Marjolein Beij, die met haar vrolijkheid en doorzettingsvermogen ons in tijden van twijfel steeds moed en energie heeft gegeven.

Tenslotte danken wij ons thuisfront omdat zo'n boekje toch voor het grootste deel in de avonduren en het weekend tot stand komt. Misschien kan de opmerking 'wie is die man die aan tafel steeds schrijft' nu achterwege blijven.

Robert Vos

René Witte

1 Integriteit als kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering

Het is moeilijk aan te geven wat integer handelen precies inhoudt. Dit komt allereerst omdat integriteit een breed begrip is: niet alleen fraude, maar ook lekken van informatie en ongewenste omgangsvormen vallen onder niet-integer handelen. ‘Ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht’ (Defensie) en ‘onjuiste informatieverstrekking aan de minister’ (Justitie) zijn dus ook voorbeelden van integriteitsvraagstukken.

Het onlangs gereedgekomen rijksbrede registratiesysteem integriteitsinbreuken heeft een indeling¹ die een goede indruk geeft van de breedte van het begrip integriteitsinbreuken:

- Belangenverstrengeling;
- Fraude/diefstal;
- Lekken van informatie/schending geheimhoudingsplicht;
- Misbruik van bevoegdheden;
- Oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen;
- Ongewenste omgangsvormen;
- (Vermoedens van) misstanden.

Een tweede reden die het moeilijk maakt om aan te geven wat integer handelen precies inhoudt is dat de beoordeling van het integer handelen vaak samenhangt met de omstandigheden:

- Een uitnodiging van een zakenrelatie voor het bijwonen van een Europacupwedstrijd van Ajax in de Skybox van de Arena met alles erop en eraan, kan niet. Maar geldt dit ook voor een uitnodiging van de Chinese Ambassade voor een Chinese Staatsvoorstelling?
- Een ambtenaar ontslaan die in het weekend een jointje rookt, zal niet gauw gebeuren. Maar hoe is de beoordeling van een ambtenaar die politieagent is?

Deze voorbeelden geven aan dat integriteit niet te vangen is met alleen maar regels. Dan zou integriteit simpel een zaak zijn van regels die je moet naleven. Het is ook een onderwerp dat de normen en waarden raakt die je met elkaar binnen de organisatie moet bespreken.

¹ Indeling is ontleend aan de schermafdrukken behorend bij de beslisnota ‘Systeem/applicatie voor het registreren van (vermoedens van) integriteitsinbreuken (Systeem RI)’ (agendapunt 4) van het ICPR van 12 maart 2006.

Deze twee kanten van integriteit komen terug in het onderscheid tussen het negatieve en het positieve integriteitsconcept:

- a In het negatieve integriteitsconcept, ook wel zwart-wit benadering genoemd, wordt integriteit aangeduid als het afwezig zijn van corruptie, fraude, diefstal of andere vormen van criminaliteit. Integriteitsinbreuken zijn bijna per definitie strafbare feiten. Bij een dergelijke benadering wordt achteraf ingegrepen door aangifte te doen en sancties op te leggen. Een integriteitsinbreuk is in deze benadering eigenlijk altijd een incident waarop achteraf een reactie plaatsvindt.
- b Het positieve integriteitsconcept gaat uit van professionaliteit en vertrouwen op basis van normen en waarden. Uiteraard zal er altijd wel een bepaalde mate van niet volledig integer handelen aanwezig kunnen zijn binnen een organisatie. Het gaat er om dat deze op zich kleine integriteitsinbreuken zich niet ontwikkelen tot een zorgwekkend niveau. Daarom is het van belang om preventieve maatregelen te nemen. Bij grote integriteitsinbreuken zijn er in deze benadering eigenlijk altijd wel signalen (verboden) geweest die kennelijk zijn genegeerd. Deze verboden vormen dan ook het aanknopingspunt voor het beheersen van de integriteit van de organisatie. De hier beschreven benadering wordt ook wel de graduele benadering genoemd omdat deze ervan uitgaat dat integriteitsaantastingen zich gradueel ontwikkelen. Je hoeft met het voeren van een integriteitsbeleid niet af te wachten tot er integriteitsinbreuken zijn geconstateerd. Ook zonder geconstateerde inbreuken kun je aan behoud van integriteit werken door gericht te zijn op mogelijke verboden (preventie).

Tabel 1: Negatief en positief integriteitsconcept

Negatief integriteitsconcept	Positief integriteitsconcept
Naleven (hard controls)	Stimuleren (soft controls)
Mensbeeld: de mens is in beginsel slecht	Mensbeeld: de mens is in beginsel goed
Gaat uit van opgelegde normen (wet- en regelgeving): rule based	Gaat uit van normen en waarden (ook fatsoennormen): principle based
Gericht op (voorkomen) strafbaar gedrag	Gericht op faciliteren gewenst gedrag
Zwart-Wit	Gradueel
Juridisch georiënteerd	Managerial georiënteerd
Reactief	Preventief

Hoewel dit een helder onderscheid is, is de praktijk niet dat de ene benadering dan wel de andere benadering wordt gehanteerd. Het gaat om een goed evenwicht tussen beide benaderingen.

Integriteit is een kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering en dus een verantwoordelijkheid van de manager vanuit zijn integrale managementverantwoordelijkheid. Aan ieder beleids- of bedrijfsvoeringsproces zijn in mindere of in meerdere mate integriteitsaspecten te onderkennen. Bij een beleidsproces kan dat het lekken van informatie zijn; bij een inkoopproces het toespelen van de order aan een bevriende partij in ruil voor een wederdienst. Een manager is over het algemeen pas geïnteresseerd als er een duidelijke verbinding is tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van zijn organisatie en anderzijds de concrete integriteitsrisico's die er op de werkvloer spelen. Het leggen van deze verbinding is de crux van een succesvol integriteitsbeleid en daarmee belangrijk voor de communicatie van het integriteitsbeleid richting management.

Er is een algemeen en een specifiek deel van het integriteitsbeleid. Het algemene deel is het deel dat voor iedereen 'moet' binnen de (rijks)overheid. Dit zijn bijvoorbeeld de regelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze regelingen omvatten onderwerpen zoals het afleggen van de ambtseed, de € 50 bij geschenken, etc.

De manager speelt een belangrijke rol bij de naleving van dit soort regelgeving door de organisatie, vanwege de voorbeeldwerking ('tone at the top'). Dit betekent dat voor de manager de aansluiting tussen de voor iedereen geldende regelgeving en het bereiken van de doelstellingen van zijn organisatie duidelijk moet zijn, anders blijft dit algemene deel in de lucht hangen. Als de centrale regels naar het gevoel van de manager niet aansluiten bij de dingen waar hij dagelijks tegenaan loopt is het lastig de urgentie van de regels in te zien. Hoe minder gevoel van urgentie en noodzaak, hoe slechter de naleving in de praktijk zal zijn. Het is daarom essentieel richting manager het belang van deze regelgeving duidelijk aan te geven. Dit kan door bijvoorbeeld het waarom van de regelgeving en het directie/afdeling overstijgende belang goed te communiceren. Deze achterliggende redenen zal overigens voor de ene directie/afdeling meer spelen dan voor de andere. Dit zou er toe moeten leiden dat er een zekere ruimte is voor maatwerk op het gebied van de intensiteit, invulling en vormgeving van maatregelen op directie/afdelingsniveau.

Als alles even belangrijk is, is op een gegeven moment niets meer belangrijk; daarom kan het soms beter zijn bewust een klein risico niet af te dekken, dan uniforme, zware maatregelen op te leggen voor een niet gevoeld risico. Dit betekent ook deze rijksbrede regelgeving zoveel mogelijk 'principle based' te maken zodat er ruimte is voor een zekere maatwerkinvulling door het management.

Concreet kan dit voor bijvoorbeeld de geschenkenregeling als volgt vertaald worden: 'principle' is: een ambtenaar moet vrij staan ten opzichte van derden, dus ook ten opzichte van de omgeving. In principe moeten geschenken beneden de € 50 kunnen, daarboven niet. Aan dit 'principle' kan een 'nee, tenzij-beleid' gekoppeld worden: een meldingsplicht voor geschenken boven de € 50. In overleg met de leidinggevende kan besloten worden een

geschenk boven de € 50 toch aan te nemen. Uiteraard moet hierover verantwoording afgelegd worden. Kernbegrippen: professionaliteit, verantwoordelijkheid, transparantie.

Het specifieke deel van het integriteitsbeleid is het deel dat 'kan'. Afhankelijk van de kenmerken van het bedrijfsproces kan een organisatieonderdeel in meer of mindere mate bepaalde integriteitsrisico's lopen. Specifieke maatregelen sluiten aan bij deze risico's, waarbij niet ieder risico persé afgedekt hoeft te worden. Acceptatie van risico's tot een bepaald niveau is ook mogelijk.

Voorbeelden van specifieke risico's, die inherent zijn aan de organisatie:

- Rijkswaterstaat met veel bouwopdrachten loopt een risico in de contacten met de bouwwereld;
- Bij justitiële instellingen spelen de contacten tussen gevangenisbewaarders en gedetineerden een rol;
- Bij de Belastingdienst gaat het om de omgang van de belastingdienstmedewerkers met vertrouwelijke belastinggegevens.

Specifieke integriteitsrisico's doen zich meestal voor in kwetsbare situaties en in kwetsbare werkgebieden. Kwetsbare situaties kunnen worden ingedeeld in vijf algemene categorieën:

- Contacten met derden;
- Belangenverstrengeling;
- Toegang tot (waardevolle) informatie en geldstromen;
- Gebruik van middelen van de organisatie;
- (Ongewenste) omgangsvormen.

Kwetsbare werkgebieden zijn die gebieden waarbij de werknemer door zijn werk toegang heeft tot iets dat van waarde is voor een ander. De volgende kwetsbare werkgebieden kunnen worden onderscheiden:

- Innen (boetes, belastingen);
- Uitbesteden (opdrachten, aanbestedingen);
- Uitkeren (subsidies);
- Verlenen (vergunningen);
- Handhaven (toezicht, opsporing).

Factoren die de kwetsbaarheid vergroten zijn:

- Machts- of monopoliepositie;
- Grote formele/informele beslissingsbevoegdheid (bij één persoon/organisatie);
- Solistisch handelen (geen functiescheiding/functieroulatie).

Tabel 2: Samenhang kwetsbare situaties en kwetsbare werkgebieden

kwetsbare situaties	kwetsbare werkgebieden				
	Innen	Uitbesteden	Uitkeren	Verlenen	Handhaven
Contacten met derden	Het maken van (ongeoorloofde) afspraken over de inning van belastinggelden met woonwageneigenaren.	Het gunnen van opdrachten aan bepaalde bouwbedrijven in ruil voor wederdiensten.	Het verlenen van bijstandsuitkeringen onder bedreiging.	Het verlenen van visa (reisdocumenten) aan illegalen tegen betaling.	Het niet doen van (quota) inspecties bij visserij schepen vanwege bedreigende sfeer.
Belangenverstrengeling	Het maken van een voordelige inningsregeling voor een milieuboete voor een schoonmaakbedrijf, waarvan men zelf commissaris is.	Het geven van een lucratieve opdracht voor het inrichten van het kantoor aan een bevriende binnenhuisarchitect.	Het verlenen van een subsidie aan een theatergroep waarvan men zelf lid is van het curatorium.	Het verlenen van een bouwvergunning voor de kantine van de sportvereniging waarvan men zelf voorzitter is.	Het als politieagent niet optreden tegen je zoon die drugs gebruikt.
Toegang tot waardevolle informatie en geldstromen	Het waarschuwen van een bekende relatie wanneer een actie om boetes te innen zal plaatsvinden.	Het geven van de onderbouw van de begroting van een grote aanbesteding aan een bouwbedrijf.	Het toespelen van de interne toewijzingscriteria voor het verlenen van een experimenteel subsidie.	Het vooraf aanvragen wanneer nieuwe parkeervergunningen worden verleend (wie het eerst komt, wie het eerst maalt).	Het doorgeven wanneer en waar een verkeerscontrole (alcoholcontrole) plaatsvindt.
Gebruik middelen organisatie	Het in de eigen zak steken van parkeergelden.	Het laten uitbetalen van kwantumvoordeel bij grote aanschaffingen op de eigen rekening.	Te hoge of dubbele declaratie indienen.	Het verlenen van een bouwvergunning voor een uitbouw van het eigen huis in afwijking van de procedure.	In beslag genomen goederen mee naar huis nemen.
(ongewenste) omgangsvormen	Misbruik maken van je positie als belastinginspecteur richting belastingplichtige.	Het uitlokken van leveranciers om wederdiensten te verlenen.	Het onbehoorlijk behandelen van subsidieaanvragers.	Uitsluitend verlenen van promotie aan ja-klidders.	In gevangenisprivileges toestaan in ruil voor seksuele gunsten.

De manager en de medewerkers kennen in principe het beste het ‘profiel’ van de eigen organisatie en zijn hierdoor ook beste in staat de specifieke integriteitsrisico’s in te schatten. Maar soms is er een blinde vlek of is er sprake van ontkenning. Het algemene gevoel bij Rijkswaterstaat (RWS) voor de bouw-enquête was dat de omgang met de bouwwereld in orde was en dat zolang er maar een zakelijk element bij kwam, van ‘smeren en fêteren’ geen sprake was. Dus werd dat niet als risico gezien.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken (BIZ) is samen met de Algemene Rekenkamer en de gemeente Amsterdam een hulpmiddel ontwikkeld: ‘Selfassessment Integriteit’ (SAINT). Hiermee is het mogelijk om zelf een inschatting te maken van de specifieke integriteitsrisico’s bij een organisatie-onderdeel. SAINT is een workshop van één dag die zorgt voor draagvlak en leereffect bij de medewerkers en resulteert in een concrete managementrapportage en aanbevelingen voor de leiding van de organisatie.

De gemeente Amsterdam maakt ook gebruik van het instrument SAINT, maar combineert dat soms met een onderzoek door integriteitsrisicoanalisten die gebruik maken van desk-research en participerende observatie. Bij participerende observaties zijn de risicoanalisten aanwezig bij of nemen deel aan de uitvoering van werkzaamheden, werkoverleggen en pauzes. Zij maken met toestemming van alle betrokkenen korte tijd deel uit van de organisatie. Op deze wijze krijgen zij niet alleen een gedetailleerd inzicht in de bestaande werkwijzen en de manier waarop medewerkers met elkaar om gaan, maar ook in de kwetsbaarheden die er in die organisatie bestaan ten aanzien van integriteit. De uitkomsten van het onderzoek van de professionele risicoanalisten wordt dan tezamen met de uitkomsten van het selfassessment besproken in een workshop. Hierdoor wordt voorkomen dat percepties van medewerkers of stakeholders, dan wel van de risicoanalisten te zeer de overhand krijgen. De manager krijgt daarmee een zo compleet mogelijk inzicht in de feitelijke integriteitsrisico’s van zijn organisatie en kan zonedig passende aanvullende maatregelen treffen.

2 Integriteit en cultuur

Tot de kenmerken van een organisatie hoort ook de cultuur. De aanwezige cultuur kan zowel positief als negatief de integriteitsrisico’s beïnvloeden:

- Is er een open cultuur waar integriteitsdilemma’s open besproken kunnen worden of is er een gesloten cultuur. In een gesloten cultuur bestaat het grote risico dat problemen op het gebied van integriteit verborgen blijven en intern voortwoekeren.
- Wordt eigen verantwoordelijkheid gestimuleerd of is er sprake van een sterke hiërarchische relatie. In een sterk hiërarchische cultuur kunnen medewerkers opdrachten uitvoeren waar ze het zelf (vanuit integriteitsoptiek) niet mee eens zijn, maar die ze toch, vanwege de opdracht van boven, maar doen.
- Is het gebruikelijk dat je je maat altijd dekt of is er een cultuur van collegiale toetsing. In een cultuur waar een sterke loyaliteit richting je directe collega’s is, kunnen integriteitsinbreuken van de ene collega door de andere collega’s worden afgedekt.

De manager maakt zelf onderdeel uit van de cultuur, maar hij is tevens verantwoordelijk voor een eventueel noodzakelijke verandering van deze cultuur. Er is een nauwe relatie tussen de aanwezige cultuur en de wijze waarop met integriteitsdilemma’s en risico’s wordt omgegaan. De manager heeft met zijn gedrag grote invloed op dit laatste en daarmee op het integriteitsbewustzijn.

Organisatiecultuur is de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van een organisatie met betrekking tot hoe het in hun organisatie dagelijks toegaat. Het betreft hier het geheel van geschreven en ongeschreven regels dat het sociale verkeer tussen de medewerkers van de organisatie onderling, als ook het verkeer met derden, kanaliseert en vorm geeft.

Kortom:

- Organisatiecultuur is iets dat door mensen wordt gedeeld;
- Organisatiecultuur wordt gedragen door mensen;
- Organisatiecultuur is aangeleerd;
- Organisatiecultuur is niet onmiddellijk zichtbaar, en ook niet direct beïnvloedbaar;
- Organisatiecultuur heeft een duurzaam stabiel karakter.

De omschrijving van organisatiecultuur als een gemeenschappelijke verstandhouding heeft twee kernelementen.

Het eerste kernelement is 'verstandhouding'. Organiseatiecultuur zit in de hoofden van de mensen; zij behoren tot de 'software' van de organisatie. Cultuur is dus niet direct zichtbaar, maar het kan wel direct worden afgeleid uit de manier waarop mensen zich binnen de organisatie gedragen en uit wat daar gebeurt.

Het tweede kernelement is 'gemeenschappelijk'. Er is alleen sprake van een organisatiecultuur wanneer deze door mensen wordt gedeeld, of tenminste door een belangrijke groep mensen. Opvattingen en meningen die alleen maar bij één persoon horen, maken geen deel uit van de organisatiecultuur. De gemeenschappelijke verstandhouding vloeit voort uit de ervaringen die in het verleden binnen het bedrijf zijn opgedaan. Deze leerervaringen betreffen de in de loop der tijd ontstane zienswijzen en wijzen van aanpak die als wezenlijk worden beschouwd voor de organisatie en de verdere ontwikkeling ervan. Dit zijn zaken als het ontwikkelen van consensus over strategieën, doelen en middelen voor het bereiken van doelen, en over bijsturingmaatregelen in het geval de gestelde doelen niet worden gehaald. Bijvoorbeeld de jaarlijkse heisessie van het management, de nieuwjaarspeech van de directeur en het betrekken van medewerkers bij veranderingen.

Daarnaast heeft het betrekking op een gemeenschappelijke taal, over wie er wel en wie niet bij de organisatie horen. Als voorbeeld: de betiteling van de intimi van de leiding, gerelateerd aan de plaats waar deze zitten: 'de voorkant', of van de niet-intimi: 'achter de klapdeuren', of van de uitgerangeerde 'gang Siberië'.

De leden van de organisatie hebben zich deze leerervaringen eigen gemaakt en ingeprent. In de loop van de jaren groeien deze leerervaringen uit tot vaste patronen. Deze patronen staan niet langer ter discussie. 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.

Ook de omgeving van de organisatie kan een wezenlijke invloed uitoefenen op de aard van de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van de organisatie. Belanghebbenden bij de organisatie zoals ministers, andere departementen en belangengroepen oefenen invloed uit op de organisatiecultuur en worden op hun beurt door de organisatiecultuur beïnvloed. De invloed vanuit de omgeving is vooral zichtbaar wanneer veranderende wensen van de minister, veranderende relaties met andere departementen, een nieuwe generatie werknemers, een veranderend politiek klimaat of technische innovaties leiden tot aanpassingen in het dagelijks doen en laten.

Een functie van cultuur is het geven van patronen voor externe aanpassing en interne integratie. Dit geeft zekerheid. Patronen die in het verleden effectief zijn gebleken voor het oplossen van problemen, worden herhaald. De ge-

meenschappelijke verstandhouding is dan een verzameling van recepten voor het oplossen van allerlei externe en interne problemen (standaardisering). Voorbeelden daarvan zijn het (telkenmale) terugkeren naar de core-business of het instellen van een externe commissie met bekende (hoge) namen wanneer zich problemen voordoen.

Cultuur heeft daarnaast 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 (onzekerheidsreductie).

Standaardisering en onzekerheidsreductie worden in de loop van de tijd steeds duidelijker. Ooit zijn oplossingen gevonden voor problemen. Omdat die oplossingen effectief zijn gebleken, zijn zij sindsdien standaardoplossingen. Steeds meer ontwikkelen de oplossingen zich tot reflexen waarvan men stilzwijgend aanneemt dat deze passend zijn. In deze zin is organisatiecultuur een collectieve mentale programmering die de leden van de ene organisatie doet verschillen van die van de andere.

De organisatiecultuur geeft de organisatie daarnaast ook haar identiteit. Deze identiteit is zowel zichtbaar bij de gedragingen van de organisatie als van haar medewerkers. Uitingvormen van deze identiteit zijn symbolen, helden en rituelen. Deze symbolen, helden en rituelen verwijzen naar de onderliggende waarden en grondbeginselen, die veel dieper geworteld zijn en die het hart van de cultuur vormen (Sanders & Neuijen, 1989).

Symbolen zijn voorwerpen, woorden of handelingen die tot uitdrukking brengen wat de organisatie wil zijn of wil betekenen. Symbolische kracht hebben bijvoorbeeld de aard van huisvesting van de organisatie, het taalgebruik en het soort van humor. Ook geldt dit voor de portretten die men ziet, de kleding die men draagt etc. Symbolische kracht heeft de plaats van het ministerie van Algemene Zaken op het Binnenhof, vlakbij de Eerste en Tweede Kamer. Symbolische kracht heeft ook het gebouw van het ministerie van Financiën aan het Korte Voorhout. Het geeft een sobere en robuuste uitstraling.

Helden of anti-helden zijn reële of denkbeeldige personen die de organisatieleden bewonderen of verafschuwen. Ideeën over helden verwijzen naar wat binnen de organisatie als wenselijk of onwenselijk wordt beschouwd. Van de wijze waarop een held zijn werk heeft gedaan, gaat een voorbeeldwerking uit. De verhalen over helden en anti-helden worden door de bestaande werknemers doorgegeven aan de nieuwkomers. Zij vormen als het ware de mythologie van de organisatie. Zijlstra (met de 'Zijlstra-norm') en Zalm (met de 'Zalm-norm') zijn voorbeelden van helden binnen het ministerie van Financiën, die verbonden zijn aan een beeld van zuinigheid.

Rituelen zijn sociale gewoonten die voor de organisatieleden uitdrukken wat belangrijk is en die gebeurtenissen een bepaalde plaats geven. Rituelen zijn

verbonden aan begroetingen, vergaderingen, gedragspatronen tijdens de lunchpauze en aan het vieren van verjaardagen en jubilea. Rituelen benadrukken vaak de machtsverhoudingen. Tijdens rituelen geven mensen aan dat zij hun plaats kennen en weten wat er van hen wordt verwacht.

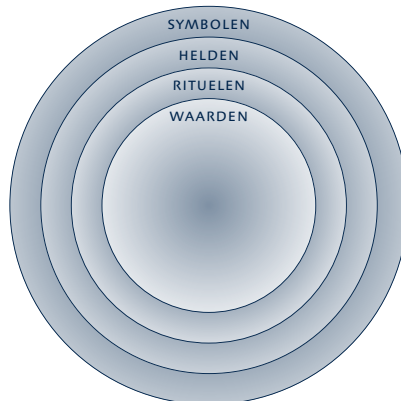
Een voorbeeld is pas te gaan zitten nadat de Koningin is gaan zitten. Een ander voorbeeld: een vaste volgorde van sprekers of van binnenkomst.

Waarden en grondbeginselen horen bij elkaar. Waarden hebben een 'gij-behoort'-karakter. De leden ontlenuen hieraan veel van hun oordelen over wat zij goed of slecht, mooi of lelijk, rationeel of irrationeel vinden. Het gaat hier om hun oordelen binnen de organisatiecontext. Loyaliteit, eigen verantwoordelijkheid, collegialiteit, bespreekbaarheid, zorgvuldigheid en geen partijdigheid zijn de zes kernwaarden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Grondbeginselen bepalen in belangrijke mate wat stilzwijgend voor waar wordt aangenomen. Het trouw zijn aan de Koningin en de Grondwet zijn grondbeginselen van de rechtstaat.

De grondwaarden en beginselen vormen de kern, terwijl de symbolen het meest aan de buitenkant liggen. Symbolen zijn het meest eenvoudig te veranderen: nieuwe terminologie, nieuwe slogans, nieuwe logo's. Helden veranderen betekent: nieuwe mensen naar voren halen. Rituelen veranderen betekent: de aanwezige mensen betrekken bij nieuwe activiteiten en hieraan zin geven.

Grondbeginselen zijn dus niet eenmalig te veranderen, niet los van de rituelen, helden en symbolen waarin ze tot uitdrukking komen. Bovendien zijn grondbeginselen en waarden zeer stabiel, omdat zij over de jaren heen richting hebben gegeven aan het dagelijkse handelen van de leden van een organisatie.

Schema: de uitingsvormen van bedrijfscultuur als de schillen van een ui weergeven.



Organisatieculturen houden zich in stand via een zelfregulerend proces: Cultuur (vastgelegd in symbolen, helden, rituelen en waarden- en grondbeginselen), de context van de cultuur (taken, omgeving, gebouwen, voorwerpen, historie) en de uitingen van de cultuur (gedeelde percepties, meningen, ervaringen, gedrag) beïnvloeden elkaar weliswaar, maar houden elkaar ook gevangen, waardoor veranderingen in cultuur zich slechts zeer geleidelijk voltrekken.

Er wordt gesproken van een sterke organisatiecultuur wanneer er sprake is van een sterke samenhang en interne consistentie in het handelen van de organisatie op vele gebieden van die organisatie. Een sterke organisatiecultuur heeft zonder meer vele positieve kanten. Het verschaft de leden van die organisatie een positieve sociale identiteit en leidt tot een grote betrokkenheid met het wel en wee van de organisatie waarvan men deel uitmaakt. Daarentegen heeft een sterke cultuur ook een keerzijde in het geval die sterke cultuur verandering behoeft. Door de hechtheid van die cultuur kan een verandering een langdurig proces zijn dat veel inspanning vergt. Voorbeelden hiervan zijn organisaties als de Politie, de Krijgsmacht en de Buitenlandse Dienst waar sprake is van een grote onderlinge verbondenheid.

Sanders en Neuijen (1989) onderscheiden zes, onafhankelijk te beschouwen, dimensies voor de analyse van de cultuur van een organisatie. Alle mogelijke combinaties kunnen optreden. Deze dimensies zijn uitersten. Organisaties zullen zich in het algemeen ergens tussen deze uitersten in bevinden. Los van aard en taak spelen hierbij ook de geschiedenis en de stijl van leidinggeven een rol. De voorbeelden zijn louter illustratief bedoeld.

Deze zes dimensies zijn de volgende:

a Procesgericht tegenover resultaatgericht

Procesgerichte organisaties zijn organisaties die in het algemeen ingesteld zijn op routinematige activiteiten. Van medewerkers wordt verwacht dat zij zich instellen op het goed laten verlopen van deze vaste, routinematige processen. Met name (centrale) uitvoeringsorganisaties komen aan deze kant van de dimensie voor.

De cultuur van dergelijke organisaties kan tot een integriteitsrisico leiden wanneer de medewerkers zich steeds meer risicomijdend gaan opstellen, zich steeds minder betrokken gaan voelen bij de organisatie en zich ook steeds minder gaan inspannen. Concrete risico's kunnen dan zijn: sjoemelen met daadwerkelijk gewerkte uren, kantjes ervan af lopen.

De andere kant van deze dimensie zijn de *resultaatgerichte* organisaties. Deze hebben mensen in dienst die hun collega's zien als mensen die zich gemakkelijk voelen in onbekende en risicovolle situaties; mensen die steeds hun uiterste best doen en die elke dag als een nieuwe uitdaging beleven. Aan deze kant van de dimensie treffen we organisaties aan met direc-

te contacten met de omgeving zoals beleidsafdelingen.

Integriteitsrisico's ontstaan hier wanneer medewerkers het behalen van het resultaat steeds vaker boven de naleving aan regels laten gaan. Concreet risico kan bijvoorbeeld zijn: niet-gemandateerde (financiële) toezeggingen zoals bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

b Mensgericht tegenover werkgericht

In *mensgerichte* organisaties hebben de medewerkers het gevoel dat er met hun persoonlijke problemen rekening wordt gehouden en dat de organisatie verantwoordelijkheid neemt voor het welzijn van haar werknemers en hun gezinnen. In mensgerichte organisaties worden vaker groepen of commissies gebruikt voor het nemen van beslissingen.

Ook hier kan zich een integriteitsrisico gaan voordoen (hoewel dat niet de eerste gedachte zal zijn) wanneer de aandacht voor de problemen van sommige medewerkers steeds meer ten koste gaat van de voortgang van het werk. Medewerkers die aandacht vragen voor het werk kunnen zich steeds meer buitengesloten voelen als daar dan geen ruimte voor is. Het concrete risico kan dan juist een slechte werksfeer zijn ('zachte heelmeeesters maken stinkende wonden').

In *werkgerichte* organisaties voelt men een sterke druk om het werk af te krijgen. De organisatie is alleen geïnteresseerd in het werk dat de werknemers afleveren. Beslissingen worden in het algemeen door individuen genomen.

Bij een organisatie die zich op het uiterste van deze dimensie bevindt zijn de integriteitsrisico's zeer groot, zeker wanneer de medewerkers steeds meer alle eigenlijke en oneigenlijke middelen zullen moeten aangrijpen om aan de eisen te voldoen. Concrete risico's zijn: onjuist invullen van werkstaten, 'toe-eigenen' van werkprestaties van collega's (oncollegiale sfeer).

c Organisatiegebonden tegenover professioneel

In een *organisatiegebonden* organisatie bepaalt het lidmaatschap van die organisatie als eerste de identiteit van een werknemer. Medewerkers worden aangetrokken vanuit de juiste familie, sociale klasse, schoolachtergrond etc. De normen van het werk gelden ook thuis. Gevraagd naar wat voor werk iemand doet, zal een werknemer van een bedrijf met een organisatiegebonden stijl antwoorden: 'Ik werk voor organisatie x'.

In deze organisatie kan de verbondenheid met de organisatie er toe leiden dat zaken die collectief of individueel niet deugen afgedekt worden teneinde de organisatie niet in diskrediet te brengen (ontbreken zelfreinigend vermogen). Concreet voorbeeld: de moeite die Rijkswaterstaat in eerste instantie had met de erkenning van een mogelijke rol van (een beperkt aantal) medewerkers bij de bouwfraude.

In een *professionele* organisatie vormt de beroepsgroep waartoe de werknemer behoort de belangrijkste bepalende factor voor diens identiteit. Een werknemer van een organisatie met een professionele stijl zal zeggen: 'Ik ben arts of accountant'. Medewerkers worden aangetrokken vanwege hun geschiktheid voor het werk (door de gevolgde professionele opleiding). De band zit in de professionele achtergrond; privéleven is ieders eigen zaak.

In deze organisatie vormt de verbondenheid vanuit dezelfde professionele achtergrond het risico dat zaken die collectief of individueel niet deugen afgedekt worden teneinde de gemeenschappelijke professe niet in diskrediet te brengen (ook hier: ontbreken zelfreinigend vermogen). Concreet voorbeeld: de moeite die artsen soms hebben om een collega op een beroepsfout aan te spreken.

d Open tegenover gesloten

Mensen in organisaties met een *open* karakter hebben het gevoel dat de organisatie en de mensen open zijn voor nieuwkomers en buitenstaanders. Haast iedereen zou in de organisatie passen. Nieuwe medewerkers zullen meestal maar een paar dagen nodig hebben om zich thuis te voelen.

Ook hier kan zich een risico gaan voordoen (hoewel dat niet de eerste gedachte zal zijn) wanneer de openheid van de organisatie leidt tot een zo grote heterogeniteit en openstaan voor nieuwe medewerkers en nieuwe gedachten dat zittende medewerkers zich steeds minder kunnen identificeren met de organisatie en hun werk. Het risico zal dan zitten in een onderhuidse tegenbeweging die kan leiden tot een schijnopenheid. Concreet voorbeeld: De openheid in de jaren zeventig met 'one man, one vote' en vervolgens de reactie in de vorm van het ontstaan van informele groepjes waarin zaken 'voorgesproken' werden (niet open dus).

Mensen in bedrijven met een *gesloten* karakter zien hun organisatie en hun collega's als gesloten en geheimzinnig, zelfs voor eigen medewerkers. Alleen 'aangepaste' mensen passen in de organisatie. Nieuwe medewerkers hebben langere tijd nodig om zich thuis voelen.

Een gesloten organisatie kent grote integriteitsrisico's omdat zaken die niet deugen binnen de geslotenheid van de organisatie kunnen voortwoekeren zonder tegenwicht van binnen. De medewerkers hebben zich aangepast en er is ook geen tegenwicht van buiten omdat de invloed van de buitenwereld wordt buitengesloten. Concreet voorbeeld: De geslotenheid rond de bewaking van Irakese gevangenen (Abu-Ghraib gevangenis).

e Strakke – tegenover losse controle

Strak verwijst naar gedragspatronen binnen de organisatie die gekenmerkt zijn door een sterke mate van discipline en controle. Mensen in organisaties met strakke controle geven aan dat iedereen zich sterk bewust is van regels en afspraken en dat iedereen serieus praat over de organisatie en het werk.

Een organisatie die zich sterk op deze dimensie bevindt, loopt een integriteitsrisico wanneer er te weinig aandacht voor is dat regels en afspraken ook (individueel) onrechtvaardig en/of ondoelmatig kunnen zijn. Dan kan de situatie ontstaan dat medewerkers de regels volgen (en dus naar hun gevoel meewerken aan een onrechtvaardige/ondoelmatige situatie) of dat medewerkers zorgen voor een ‘pragmatische’ oplossing (en dan de regels feitelijk aan de laars lappen). Het integriteitsrisico ligt in het ontkennen van het dilemma door de organisatie, waardoor dit dilemma bij de werkvloer wordt gelegd. Concreet voorbeeld: De dilemma’s van sommige keuringsartsen bij de aangescherpte WAO-eisen.

Los gaat samen met een geringere mate van discipline en controle. Mensen in bedrijven met losse controle geven aan dat regels en afspraken alleen bij benadering worden nagekomen. Er worden veel grappen gemaakt over het bedrijf en het werk.

Bij losse controle zijn er met name grote integriteitsrisico’s als er ook financiële geldstromen/geldelijke belangen bij het werk een rol spelen. Bij fraude is ‘gelegenheid’ één van de factoren die daaraan sterk kan bijdragen. Het ontbreken van (financiële) discipline en het ontbreken van controle maken het plegen van fraude een stuk gemakkelijker. Concreet voorbeeld: het ontbreken van functiescheiding: bestellen en betalen in één hand. Dit kan leiden tot fake-bestellingen, zeker als er niet wordt gecontroleerd.

f Pragmatisch tegenover normatief

Mensen in *pragmatisch* ingestelde organisaties geven aan dat de grootste nadruk ligt op het tegemoet komen aan de wensen van de relevante omgeving. Resultaten gelden er als belangrijker dan het volgen van de juiste procedures. Vaak is men ook pragmatisch inzake ethische zaken.

Het integriteitsrisico bij deze dimensie is groot wanneer aan ethische kanten wordt voorbijgegaan bij het tegemoet komen aan wensen van de omgeving. Concreet voorbeeld (in extremo): trots zijn op de bruikbaarheid van de bevolkingsadministratie voor de Duitse bezetter.

Mensen in *normatief* ingestelde bedrijven hechten veel belang aan normen, dus ook vaak aan het correct toepassen van procedures. Maar vaak gaat het verder dan alleen de juiste procedures, Zij wijzen vaak ook op de hoge normen, die er voor ethische zaken gelden. De hoge ethische normen kunnen voor hen belangrijker zijn dan de resultaten.

Ook hier kunnen zich integriteitsrisico’s voordoen wanneer de eigen hoge ethische normen geen verbinding hebben met de praktijk van de omgeving. Daardoor ontstaat soms het tegenovergestelde effect (een grotere ethische inbreuk) dan wanneer men meer pragmatisch was geweest. Voor dit effect voelen zij zich niet verantwoordelijk: men wast de handen in onschuld. Concreet voorbeeld: Zeer hoge eisen in de milieuwetgeving,

waardoor afval net over de grens wordt gedumpt. Verbod op abortus, waardoor illegale abortuspraktijken (‘slagers’) ontstaan.

De combinatie van de zes dimensies zullen de dominante cultuur van een organisatie typeren en de samengestelde integriteitsrisico’s bepalen.

Harrison (1972) maakt daarbij onderscheid tussen de volgende vier cultuurtypen:

· *Machtscultuur*

Een organisatie die zuiver op macht georiënteerd is, probeert haar omgeving te domineren en zich van alle concurrentie te ontdoen. Zelf wil zij aan geen enkele vorm van macht of wet onderworpen zijn. De leider beloont en straft nadrukkelijk. Er is een grote afstand tussen de baas en de medewerkers.

· *Rollencultuur*

Een organisatie die een rollencultuur kent, streeft naar een zo groot mogelijke ordelijkheid. Ratio, logica, spelregels en argumenten staan voorop.

De positie van personen en organisatieonderdelen binnen het geheel van de organisatie dient duidelijk te zijn omschreven. De besluiten die worden genomen, dienen op zakelijke argumenten te stoelen, verantwoordelijkheden dienen duidelijk te zijn omschreven. Iedereen blijft binnen het terrein waarvoor hij of zij verantwoordelijk is gesteld. Het gedrag in organisaties met een rollencultuur is zeer voorspelbaar. Er is een neiging correct gedrag meer te waarderen dan effectief gedrag. Stabiliteit is minstens zo belangrijk als vaardigheid. Procedures om veranderingen in het beleid en in de organisatiestructuur te bereiken zijn omslachtig. De organisatie is dan ook niet in staat zich snel aan te passen aan veranderingen. De rollencultuur ontwikkelt zich vaak als een reactie op de machtscultuur. Onderlinge strijd wordt bijvoorbeeld in goede banen geleid door middel van diverse regels, procedures en onderlinge afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor taken.

· *Taakgerichte cultuur*

In zuiver taakgerichte organisaties dient een hoger gelegen doel bereikt te worden, of dit nu het bereiken van winst, het winnen van een oorlog of het reorganiseren van een departement is.

Het meest belangrijke kenmerk van dergelijke organisaties is dat de structuur van de organisatie en de werkzaamheden die in de organisatie worden verricht, alleen gezien worden vanuit de vraag in hoeverre ze bijdragen aan het bereiken van het hoger gelegen doel. Niets mag het bereiken van dit doel in de weg staan. Als regels en procedures de besluitvormingsprocessen vertragen, worden ze veranderd. Als individuen niet over de vaardigheden of de technische kennis beschikken om een taak uit te

voeren, worden ze herschoold of vervangen. Als persoonlijke behoeften de effectiviteit en de snelheid van besluitvorming dreigen te verminderen, worden ze onderdrukt. Gezag dat alleen gebaseerd is op macht en op de plaats in de organisatie wordt niet als legitiem beschouwd. Gezag dient gebaseerd te zijn op kennis en bekwaamheid inzake de te verrichten taken.

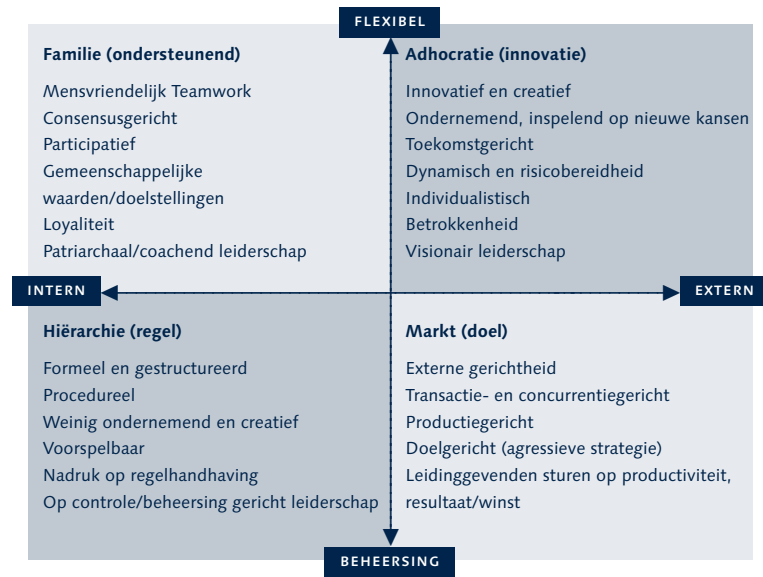
• *Persoonscultuur*

In tegenstelling tot de voorgaande drie typen worden in organisaties die persoonsgericht zijn, primair de behoeften van de personen in die organisatie gediend.

De organisatie stelt de leden in staat behoeften te realiseren die zij ergens anders niet kunnen realiseren. De leden evalueren de organisatie hierop. Als de organisatie hen niet meer in staat stelt hun gang te gaan, vervalt het bestaansrecht van de organisatie. Veel persoonsgeoriënteerde organisaties hebben dan ook een korte levensduur. Leidinggevende taken komen in deze organisatie zeer weinig voor. In het hoogst nodige geval wordt iemand, op basis van zijn bekwaamheid, een leidinggevende taak toebedeeld. Van leden wordt verwacht dat zij elkaar ondersteunen, bijvoorbeeld door aandacht en hulp en door het geven van het goede voorbeeld. Besluitvorming geschiedt bij voorkeur op basis van consensus. Onplezierige werkzaamheden worden gedeeld.

Quinn (1999) komt tot een andere vierdeling dan Harrison, maar met zekere overeenkomsten:

- *Hiërarchische cultuur* (heeft elementen van *machtscultuur*);
- *Marktcultuur* (heeft elementen van *rollencultuur*);
- *Familiecultuur* (heeft elementen van *taakgerichte cultuur*);
- *Adhocratiecultuur* (heeft elementen van *persoonscultuur*).

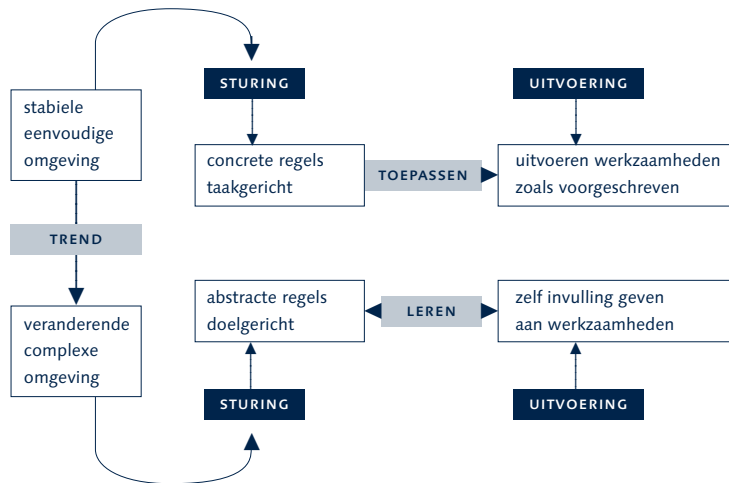


Deze vierdeling helpt te bepalen welke cultuurstijl past bij de omgeving waarin de organisatie functioneert. In het algemeen is er binnen een organisatie een mix van deze cultuurstijlen, waarbij er tussen organisaties wel duidelijke verschillen zijn in de samenstelling van de mix. Wat goed en wat slecht is hangt af van waar men met de organisatie naar toe wil. Een cultuur die in de ene situatie gunstig is, is in een andere situatie ongunstig: er bestaat dus geen universele juiste cultuur. Een organisatie waarin met behulp van een lopende band wordt geproduceerd, zal de kenmerken hebben van een hiërarchie (regelcultuur). De kenmerken van die organisatie zijn eenvoudig en stabiel: uitvoeren werkzaamheden zoals voorgeschreven. Een organisatie als een architectenbureau waarin bij iedere opdracht maatwerk en creativiteit is vereist, zal de kenmerken hebben van een adhocratie (een innovatiecultuur). De kenmerken van die organisatie zijn dynamisch en complex: zelf invulling geven aan werkzaamheden.

	Stabiel	Dynamisch
Eenvoudig	Hiërarchie (regelcultuur)	Familie (ondersteunende cultuur)
Complex	Markt (doelcultuur)	Adhocratie (innovatiecultuur)

Een omgeving die zich ontwikkelt van een stabiele eenvoudige naar een dynamische complexe omgeving gaat van een organisatie waar sprake is van concrete regels, taakgericht werken en toepassen, naar een organisatie die meer bepaald wordt door abstracte regels, doelgericht werken en leren:

De relatie tussen wijze van aansturen en omgevingsdynamiek (Otten)



Een stabiele, eenvoudige omgeving vergt een andere cultuur dan een veranderende complexe omgeving. In een statische, taakgerichte organisatie is in sterke mate sprake van een rationeel beheersingsproces. In een flexibele, doelgerichte organisatie is het informele beheersingsproces belangrijker. Het rationele beheersingsproces wordt in belang teruggedrongen. In het informele beheersingsproces wordt er bij alle werknemers geappelleerd aan inzet, autonomie en initiatief.

Beide typen beheersingsprocessen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

Rationeel beheersingsproces	Informeel beheersingsproces
Plan	Observeren
Do	Interactie
Check	Testen
Act	Communiceren
	Proberen
	Mislukken
	Leren
	Koers wijzigen
	Aanpassen
	Veranderen

Het rationele beheersingsproces sluit meer aan bij een rule-based benadering (negatief integriteitsconcept) en het informeel beheersingsproces meer bij een principle-based benadering (positief integriteitsconcept).

Net zoals bij het negatieve en het positieve integriteitsconcept sluit de ene benadering de andere niet uit, maar is er sprake van en-en. Het rationele beheersingsproces en het informele beheersingsproces zijn complementair en lopen in de praktijk door elkaar heen. In een financiële omgeving zijn over het algemeen de regels (AO/IC) en dus ook het rationele beheersingsproces het primaire uitgangspunt. Zonder een zeker tegenwicht vanuit het informele beheersingsproces zal het middel (de regel) doel op zich worden en zal de aansluiting met het management (de beleidsdoelstellingen) verloren gaan. Het integriteitsrisico zal hier zijn: prachtige regels, maar hoe zit het met de naleving.

Andersom zijn in een beleidsomgeving de 'principles' (beleidsdoelstellingen) uitgangspunt en staat in een steeds veranderende, complexe omgeving het informele beheersingsproces (de lerende organisatie) voorop. Maar ook dan is een zeker tegenwicht nodig vanuit het rationele beheersingsproces. Het gevolg kan anders zijn dat de initiatieven alle kanten op schieten en dat een zwalkend beleid ontstaat met een gebrek aan financiële beheersing. Het integriteitsrisico is hier willekeurig en (mogelijkheden tot) fraude.

In dit verband is het 75ste rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Lerende overheid; een pleidooi voor probleemgerichte politiek' (2006: 81) interessant. Daar wordt ook ingegaan op de veranderende rollen voor ambtenaren:

Voor ambtenaren is de feitelijke situatie waarin zij moeten opereren gecompliceerder dan het door de traditionele denken over overheid en politiek veronderstelt. Ministers en hoge ambtenaren zien hun onderlinge verhoudingen dan ook al lang niet meer uitsluitend in weberiaanse termen. Naast de klassieke rol als ondergeschikt deskundige en uitvoerder van beleid worden ook diverse andere rollen onderscheiden. Voor ons zijn dat de rollen van de procesmanager en de professionele ambtenaar. Deze rollen zijn in de loop der tijd naast elkaar ontstaan. Het gevolg is dat over de rol en positie van de moderne ambtenaar de nodige onduidelijkheden bestaan. Ambtenaren worden zowel aangesproken op hun weberiaanse taakopvatting als op processturing en politieke gevoeligheid. Zij moeten daarbij aan verwachtingen voldoen die niet altijd sporen.

In dit hoofdstuk zijn de zes dimensies voor het analyseren van een cultuur weergegeven, zijn twee indelingen aangegeven om de dominante cultuur van een organisatie te typeren en zijn twee typen beheersingsconcepten weergegeven. Tussen deze cultuurdimensies, cultuurtypering en beheersingsconcepten bestaan nauwe verbanden. Vanuit de optiek van dit boek (cultuur en integriteit) is interessant dat het integriteitsrisico steeds zit in de keerzijde

van de overheersende cultuurdimensie, het overheersende cultuurtype, het overheersende beheersingsconcept.

De overheersende cultuur sluit in het algemeen nauw aan bij de doelstellingen, type activiteiten en de omgeving van de organisatie. Het vormt daarmee de kracht om als organisatie succesvol te zijn. De keerzijde (de integriteitsrisico's) vormen een bedreiging die dit succes van binnenuit kan uithollen.

Een organisatie die succesvol wil zijn redt het niet door alleen oog te hebben voor zijn kracht (het 'rechterbeen'). Het zal evenzeer oog moeten hebben voor de keerzijde van zijn kracht, (het 'linkerbeen'). Het linkerbeen van een organisatie moet op een voldoende peil zijn om niet 'mank' te gaan. Het gaat dus om voldoende evenwicht op alle genoemde cultuurdimensies. Om dat te bereiken is vaak cultuurbeïnvloeding noodzakelijk.

Cultuurbeïnvloeding is niet eenvoudig gezien het zichzelf in stand houdende karakter van cultuur. Een cultuur waarbinnen zich integriteitsproblemen voordoen is lastig te veranderen. In het algemeen is een ingrijpende crisis nodig om een proces van cultuurverandering in gang te zetten. De commotie rond het incident 'Anja' aan boord van de Hr. MS. Tjerk Hiddes en de rapportage van de Commissie Staal naar aanleiding van dit incident is hier een voorbeeld van. Eenzelfde schok heeft zich voorgedaan naar aanleiding van de bouwenquête waardoor een proces van cultuurverandering tussen de bouwdepartementen en de bouwwereld in gang is gezet.

In het zeven krachtenmodel van Berenschot (verder uitgewerkt door Swieringa) worden de van belang zijnde voorwaarden voor een cultuurverandering beschreven.

Het gaat om de volgende zeven krachten:

- *De schok*

De schok is bedoeld om vanzelfsprekendheden in de organisatie te doorbreken. Het begint met het in kaart brengen van de bedreigingen voor de organisatie van buitenaf en van binnenuit. De leiding moet absoluut duidelijk kunnen maken dat het gaat om een bedreiging van de totale organisatie. Dit is uitsluitend haalbaar via een zo volledig mogelijke openheid van zaken. De schok mag nooit geïsoleerd worden gebruikt. Is de kloof tussen schok en verdere actie te groot, dan roept de leiding een apathische instelling bij het personeel over zich af. Het gaat dus om het creëren van een opening om tot een cultuurverandering te komen. De schok is het begin van een proces van onthechting met de bestaande cultuur.

- *Het nieuwe elan*

De leider van een organisatie kan door een nieuw elan de organisatie veranderen. De leider geeft de eerste personificatie van het nieuwe elan via voorbeeldgedrag, een aansprekende uitstraling en de juiste toon. Hierdoor

kan hij volgelingen kweken. Naast het snel opsporen van medestanders, is het zaak om dwarsliggers om te turnen en om nieuwe mensen die bij de nagestreefde nieuwe cultuur passen, in huis te halen. Een eventuele anti-beweging binnen het bedrijf kan het beste worden genegeerd. Het gaat dus om het creëren van nieuwe energie om de beweging op gang te brengen.

- *De nieuwe route*

De nieuwe route impliceert een heldere boodschap ten aanzien van de strategische waarden en de kernactiviteiten van de organisatie. De nieuwe route geeft aan hoe de gewenste cultuur zal werken. Het is van belang dat de gepresenteerde visie een aantal concrete maatregelen bevat die op korte termijn hun beslag dienen te krijgen. De meeste mensen in de organisatie hebben immers voorbeelden nodig die de nieuwe orde illustreren. Het formuleren van een visie dient in samenspraak te geschieden met competente figuren binnen verschillende geledingen van de organisatie. Zij kunnen op hun niveau en vanuit hun ervaring beoordelen wat haalbaar is. Ze kunnen vervolgens de eerste pleitbezorgers worden van een cultuurverandering op basis van een nieuwe strategie. De functie van het beeld is de neuzen in dezelfde richting te laten wijzen. Een goed doordachte voorbereidingscampagne, gebruikmakend van heldere en eenduidige elementen, is een belangrijk onderdeel van dit cluster. Het gaat dus om het concretiseren van doelen en aanpak.

- *Het nieuwe raamwerk*

Veranderingen in de structuur zijn soms voorwaarden om in te spelen op de eisen van de markt. Een voorbeeld van een structuurveranderingen is het werken via integrale verantwoordelijkstoedeling. Uit cultureel oogpunt betekent dit dat lange verstopte communicatiekanalen en trage besluitvorming overboord worden gezet. De veranderde structuur kan ervoor zorgen dat het leven volgens de nieuwe cultuur logisch en bijna onontkoombaar wordt. Het gaat dus om het scheppen van organisatorische voorwaarden waaronder de nieuwe cultuur kan ontstaan.

- *Zichtbare successen*

Behaald succes in de richting van de nagestreefde cultuur moet zo spoedig mogelijk zichtbaar worden gemaakt. Cultuur kan uiteindelijk alleen worden veranderd door mensen te laten zien dat het nieuwe gedrag leidt tot succes. Het is zaak om te beginnen met kleinere projecten in de nieuwe geest die een grote kans bieden op snel succes. Dat succes moet door de leiding vervolgens direct worden toegerekend aan de nieuwe cultuur. Het is belangrijk dat een directie creatief en inventief is om het succesvuurtje gaande te houden. Het gaat er dus om te laten zien dat het echt kan.

- *Het nieuwe evenwicht*

Door de ontwrichtende werking die van de schok en de structuurverandering uitgaat, kunnen onzekerheid en angst bij de leden van een organisatie post vatten. Dat kan tot een teruggetrokken houding leiden waarbij het eigen initiatief tot een minimum beperkt zal blijven. Deze situatie moet worden vermeden of worden doorbroken. Daarvoor dient een nieuw evenwicht te ontstaan. Deze is erop gericht om het zelfvertrouwen van de medewerkers te vergroten opdat zij zich individueel sterker voelen in het veranderingsproces. Opleiding is hierbij het instrument bij uitstek. Omwille van de balans, zal het nodig zijn dat achterblijvers, die zich niet (kunnen) scharen achter de cultuurverandering, de organisatie verlaten. Tevens zal het selectie-instrument moeten worden gebruikt om nieuwe medewerkers aan te trekken. Het gaat dus om ervoor te zorgen dat de nieuwe cultuur eigen gemaakt wordt.

- *De bekrachtiging*

Een vlotte en positieve bekrachtiging van alle gedragingen die in de lijn van de nagestreefde cultuur liggen, maakt de effecten van persoonlijke inspanning direct zichtbaar. Het optimale bekrachtigingssysteem streeft ernaar dat iedereen in staat wordt gesteld verantwoordelijkheid voor het eigen handelen te nemen. Met betrekking tot systemen, is het van belang dat de beoordelingen en beloningen gaan plaatsvinden in de lijn van de nagestreefde nieuwe cultuur. Het gaat dus om het zichtbaar maken van gewenst gedrag en dat te vertalen in functie-eisen, beoordelingen en beloningen.

Centraal bij een cultuurbeïnvloedingsproces staat de manager en met name het leiderschap van de manager. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

3 Integriteit en leiderschap

Een van de meest wezenlijke functies van leiderschap is gelegen in het bewust vormgeven aan de cultuur van een organisatie. Vaak gebeurt dit min of meer onbewust. Leiders leggen weliswaar culturen vast; maar op hun beurt leggen culturen de volgende generatie leiders vast.

Het leiderschap in de beginfase van een organisatie is vaak gekenmerkt door het uitdragen van een eigen visie; deze wordt met verve en overtuiging op de leden van de nieuwe organisatie overgebracht. In deze fase is er vaak sprake van zeer kritieke situaties van erop of eronder. Juist dan is het zaak dat men over doorzettingsvermogen en geduld beschikt. De leiding moet in staat zijn om allerlei angsten bij de werknemers op te vangen en om telkens situaties van tijdelijke stabiliteit te creëren. Cultuur is dan de lijm die de organisatie in het begin bij elkaar houdt. Bij het aantrekken van nieuwe mensen is men erg betrokken bij de vraag of zij wel of niet goed in de cultuur zullen passen.

In de uitbouwfase kan de culturele samenhang afnemen, wanneer subculturen gaan post vatten. Een identiteitscrisis kan optreden wanneer men het zicht op belangrijke doelen, waarden en grondbeginselen kwijt raakt. De kritieke opgave voor het leiderschap ligt in het aangeven van de richting waarin de cultuur zich dient te ontwikkelen. Hiervoor is het allereerst van belang dat de leiding inzicht heeft in de wijze waarop de aanwezige cultuur het verwezenlijken van de missie kan bevorderen of belemmeren. Ten tweede is het van belang dat de leiding op de juiste wijzen kan interveniëren om gewenste veranderingen in de cultuur te laten plaatsvinden.

In de stabilisatiefase is er van volgroeiheid sprake waar het gaat om positie in de relevante werkgebieden en om de stabiliteit van verhoudingen in de organisatie. In de cultuur liggen de successen uit het verleden opgeslagen. Hierdoor vormt zij bij de werknemers een bron van gevoelens van trots. De aanwezige cultuur kan als een sterke rem op vernieuwingen gaan werken. In extreme gevallen is er tirannie van cultuur. Leiderschap in deze fase betekent het vanuit een scherp inzicht in de cultuur kunnen bepalen welke elementen dienen te worden beïnvloed en welke (juist) niet. Het bewerkstelligen van veranderingen vooronderstelt de aanwezigheid van een grote mate van emotionele robuustheid bij de leiding.

Elk van de drie onderscheiden levensfasen van een organisatie kent eigen eisen die aan de leiding worden gesteld, wil deze bewust de cultuur ontwerpen en verder vormgeven. Voldoet zij hier niet aan, dan loopt zij het reële gevaar een gevangene van de eigen cultuur te worden. Mogelijk is zij dan zelfs nooit anders dan een gevangene geweest. Een leiding die zelf een exponent is van een gevestigde cultuur, kan deze in het algemeen niet fundamenteel veranderen tenzij de leiding met de nodige relativering naar het eigen handelen kan kijken en tenzij zij in staat is het eigen handelen aan te passen als referentiekader voor een aanzet tot cultuurverandering. Omdat dat voor de bestaande leiding toch veelal lastig is, is dat dan ook meestal de hoofdreden om turnaround-management in handen van een nieuwe topleiding te leggen.

Cultuur van de organisatie is iets dat om permanent onderhoud vraagt: dit betekent dat de leiding permanent alert moet zijn op het mogelijk ontstaan of bestaan van een discrepantie tussen de door haar gewenste cultuur en de in de organisatie aanwezige cultuur. Verder betekent het dat de leiding, indien deze zich ziet geplaatst tegenover een dergelijke discrepantie, initiatief neemt tot opheffing daarvan middels cultuurbeïnvloeding. Oftewel leiderschap vertoont.

Ook op het punt van leiderschap is er een directe relatie met integriteitsrisico's: hoe idealer de leider hoe minder integriteitsrisico's in de organisatie. Er zijn veel leiderschapsstijlen, van autoritair tot zeer democratisch, maar in onze optiek zou de ideale leider vanuit bevordering van integriteit er als volgt uit moeten zien (Niessen, 2003):

• motiveert en inspireert	• i.p.v. slaven drijven
• is betrokken bij het werktein	• i.p.v. de 'general manager'
• is betrokken bij de mensen	• i.p.v. hen vrees in te boezemen
• staat pal voor zijn mensen	• i.p.v. 'ik heb zo'n slechte tent.'
• krijgt veel informatie door zelf veel informatie te geven	• i.p.v. 'kennis is macht, dus kennis delen is delen van macht.'
• durft zich kwetsbaar op te stellen / durft zich te verontschuldigen	• i.p.v. zich af te sluiten voor tegenspraak en kritiek
• laat medewerkers ruime marge voor zelfstandig opereren	• i.p.v. topdown voorschrijven wat te doen
• laat ruimte om risico's te nemen en fouten te maken ('Wat ging er fout?')	• i.p.v. er bovenop zitten en betrokkenen 'afrekenen' ('Wie was er fout?')
• bekijkt de zaken in management perspectief ('Hoe komen we eruit?')	• i.p.v. de zaken in historische perspectief te bekijken ('Hoe zijn we hierin verzeild geraakt?')

4 Integriteit en de manager

Wanneer je spreekt over integriteit en de manager gaat het over zijn professionele verantwoordelijkheid voor de integriteit van hemzelf en de organisatie. Integriteit is dan meer dan het nauwgezet volgen van regels. Dus niet alleen: 'doen, wat je moet doen!' Maar ook: 'wat moet je doen?' Bij het eerste heb je het over het naleven van regels: een handeling volgens de regels is goed, een handeling in strijd met de regels is fout. Bij het laatste gaat het over moreel oordelen op basis van argumenten. Dan gaat het niet alleen over 'wat', maar veel meer over de 'de wijze waarop', namelijk de wijze waarop men omgaat met afwegingen bij:

- Interpretatie en toepassen van regels;
- Omgaan met belangenconflicten en verwachtingsconflicten;
- Omgaan met het spanningsveld tussen principes, loyaliteiten en waarden.

Integriteit als professionele verantwoordelijkheid past bij een moderne opvatting van goed ambtenaarschap, uitgaande van een zekere eigen discretionaire bevoegdheid in het grijze gebied. Integriteit gaat dan veel minder over machtsmisbruik (misbruik van handelingsruimte), maar veel meer over machtsgebruik (gebruik van handelingsruimte).

Vanuit deze visie komt Karssing (2006) tot de volgende kenmerken die bepalend zijn voor de integere, professionele ambtenaar:

- Is in staat verleidingen te weerstaan: de integere ambtenaar houdt zijn rug recht.
- Anticipeert en voorkomt zoveel mogelijk situaties waar het op deze wilskracht aan moet komen.
- Is bereid en in staat om een goede afweging te maken in situaties waarbij het niet (onmiddellijk) duidelijk is wat de goede morele keuze is, bijvoorbeeld bij een conflict van verantwoordelijkheden of plichten.
- Is bereid en in staat een zorgvuldige afweging te maken van legitieme belangen en verwachtingen die met zijn of haar handelingen en keuzes zijn gemoeid.
- Is bereid en in staat redenen en overwegingen te geven van zijn of haar handelingen en keuzes.
- Is bereid en in staat een bijdrage te leveren aan de integriteit van de omgeving waarin hij of zij werkt, door te signaleren, te bespreken, aan te spre-

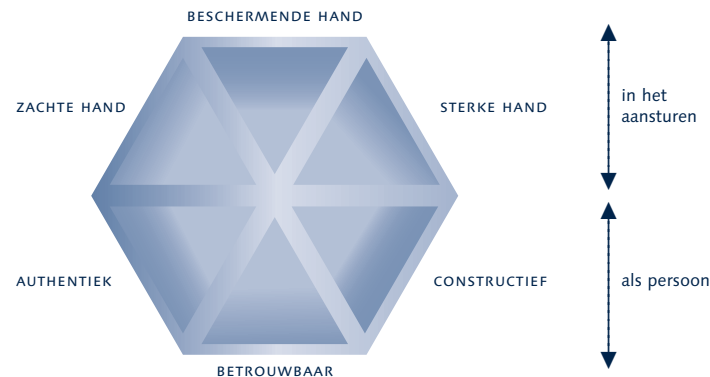
ken, en deel te nemen in een gezamenlijke zoektocht naar een moreel oordeel.

- Is bereid en in staat om een bijdrage te leveren aan een cultuur van verantwoordelijkheid.

De Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk (maart 2006) noemt als vergelijkbare kernwaarden voor de integere ambtenaar:

- Onpartijdigheid;
- Betrouwbaarheid;
- Zorgvuldigheid;
- Dienstbaarheid en respectvolle bejegening;
- Professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

Dit zijn dus de kernwaarden die iedere ambtenaar in zich zou moeten hebben. Deze algemene kernwaarden gelden voor iedereen. De manager moet als leidinggevende juist ook het goede voorbeeld geven en dus over meer kenmerken beschikken. Kaptein heeft deze kenmerken uitgewerkt in de vorm van een diamant.



Integere managers zijn authentiek, betrouwbaar en constructief. Als persoon weet de authentieke manager wat hij wil en weet wat hij niet wil. Hij heeft duidelijke ondergrenzen, duidelijke idealen en duidelijke waarden (en is daardoor minder chantabel). De betrouwbare manager is consistent, coherent en consequent. De constructieve manager creëert waarde (sociaal, economisch en ecologisch) voor de organisatie en streeft niet naar alleen maar meer macht, meer geld en emolumenten of meer aandacht. Een integere manager beschikt daarnaast in het aansturen over een zachte hand, een beschermende hand en een sterke hand. De manager met de zachte hand kent drie elementen: medewerkers toevertrouwen, toewijden (motiveren en inspireren) en toerusten (coachen). Maar de integere manager heeft ook een beschermende hand: hij

stelt realistische eisen (te hoge eisen leiden al snel tot een grote verleiding om te manipuleren), hij reguleert (waardoor grenzen duidelijk zijn) en hij stelt medewerkers niet aan te grote verleidingen bloot (de gelegenheid maakt de dief). Ten slotte heeft de integere manager een sterke hand: hij heeft oog voor onregelmatigheden, hij stelt deze aan de orde en verbindt er sancties aan.

Ook in dit door Kaptein ontwikkelde model zitten de integriteitsrisico's voor de manager zich in de keerzijde van zijn kracht (zie leadership Integrity Minscan, te vinden op www.kpmg.nl/integrity):

- *Authentiek*
Kracht: duidelijke persoonlijke waarden en principes.
Risico: kan overkomen als eigenzinnig en eigengereid en misschien ook als hoogdravend en solistisch.
- *Betrouwbaar*
Kracht: afspraak is afspraak.
Risico: kan overkomen als principieel en inflexibel, misschien zelfs star en rigide.
- *Constructief*
Kracht: de verschillende belangen staan centraal en worden betrokken bij de beslissingen. Bij keuze voor bepaald belang altijd vergezeld met argumenten.
Risico: kan overkomen als altruïstisch en overambitueus, misschien ook als te hoogdravend en uitsloverig.
- *Zachte hand*
Kracht: motiveren en coachen van medewerkers. Normen en waarden worden met name eigen gemaakt door medewerkers te enthousiasmeren en te stimuleren.
Risico: kan overkomen als zachtmoedig en conflictmijdend.
- *Beschermende hand*
Kracht: reële eisen aan medewerkers en niet blootstellen aan te grote risico's en gevaren in het werk.
Risico: kan overkomen als bemoeizuchtig, betuttelend en beknellend.
- *Sterke hand*
Kracht: aanspreken medewerkers op normafwijkend gedrag en zonodig ook bestraffen.
Risico: kan overkomen als hardvochtig en mensonterend.

De diamant is optimaal ontwikkeld als de verschillende vlakken met elkaar in balans zijn. Er is pas sprake van een effectief leiderschap op het gebied van integriteit wanneer de zes kenmerken van de integere manager zich op een evenwichtige manier tot elkaar verhouden.

5 Fraude en cultuur

Eén van de integriteitsschendingen is fraude. Frauderisico's kunnen afhankelijk zijn van de specifieke processen in een organisatie (ook wel organisatie-afhankelijke fraude genoemd), bijvoorbeeld het risico dat niet-bestaande uiteringsgerechtigden in de administratie van de bijstand zitten. Organisatie-onafhankelijke fraude heeft betrekking op risico's in bedrijfsprocessen waar elke organisatie mee te maken heeft, zoals risico's bij betalingen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen interne fraude (fraude door de eigen medewerkers) en externe fraude (fraude door derden). Een voorbeeld van externe fraude is het verzenden van spookfacturen voor advertenties die nooit zijn geplaatst.

Frauderisico is afhankelijk van een aantal elementen. Allereerst moet er gelegenheid zijn tot het plegen van fraude. 'Gelegenheid' heeft betrekking op leemten in de beheersstructuur, zoals de administratieve organisatie en interne controle. Gelegenheid biedt de mogelijkheid voor het onopgemerkt plegen van fraude.

Normen en waarden van het individu en de cultuur binnen de organisatie treden op als een soort filter. Zijn de normen en waarden niet of slechts beperkt aanwezig, dan verhoogt dit de kans op fraude. Ook de subjectief beleefde pakkans beïnvloedt het frauderisico. Is de druk om fraude te plegen voor een persoon groot, dan zal de subjectief beleefde pakkans dalen. Ook omstandigheden in de privé-sfeer, zoals scheiding, geldproblemen en alcoholverslaving kunnen de druk verhogen en daarmee de subjectief beleefde pakkans verlagen. De strafmaat beïnvloedt het frauderisico eveneens. Het gaat hierbij niet slechts om de justitiële straf die kan worden opgelegd, maar ook om de vraag of in de organisatie fraude is geconstateerd en wat daarmee is gedaan.

Gelegenheid, druk en rationalisatie worden in de literatuur als de drie voornaamste elementen voor fraude beschouwd (de fraudedriehoek):

Gelegenheid

- Gebrek aan mogelijkheden om ongewenst gedrag te voorkomen en/of te ontdekken;
- Gebrek aan mogelijkheid de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- Gebrek aan handhaving;
- Gebrek aan informatie, door gebrek aan informatie of de gebrekkige kwaliteit van de informatie;
- Gebrekkige administratie of vernietiging sleuteldocumentatie.

Druk

- Financiële druk door:
 - dure levensstijl;
 - hoge schulden;
 - grote financiële tegenslagen.
- Verleidingen, zoals:
 - gokken;
 - drugs en alcohol;
 - seks.
- Werkgerelateerde druk, zoals:
 - succes door het halen van bepaalde targets;
 - behoefte aan erkenning;
 - het behalen van een bepaalde promotie.

Rationalisatie

- Het komt mij toe;
- Het is slechts eenmalig;
- Niemand heeft er last van;
- Anderen doen het ook;
- Slecht voorbeeld van de top doet slecht volgen;
- Het doel heiligt de middelen;
- Als ik het niet doe, doet iemand anders het wel;
- Ik werk er toch voor;
- Ieder ander zou het ook doen in mijn situatie;
- Wraak;
- Wordt niet bestraft bij ontdekking.

Uit het bovenstaande blijkt dat de manager veel kan doen om de risico's op fraude te verminderen.

In dit verband zijn aandachtspunten voor de manager:

- Niet alleen een mooie administratieve organisatie en interne controle op papier. Het gaat erom hoe hier in de praktijk mee omgegaan wordt. Worden wachtwoorden aan elkaar doorgegeven? Etc.
- Cultuur, normen en waarden binnen de organisatie. Hoe wordt er gedacht over 'mijn en dijn'? Hoe zijn de sociale omgangsvormen intern en extern? Zijn 'trucs' toegestaan? Hoe is de druk op de medewerkers? Voelen de medewerkers zich verbonden met de organisatie als sociale gemeenschap? Etc.
- Risicobewustzijn en alertheid. Heeft het management een goed beeld van mogelijke frauderisico's en is men alert op signalen? Bij fraude kan het ook gaan om iemand die al jaren bij de organisatie werkt, aanzien geniet, zelden ziek is en altijd zijn vakanties zo plant dat niemand daar last van heeft!

Daarnaast bepaalt de cultuur en de 'tone at the top' in belangrijke mate of een vermoeden van een integriteitsinbreuk of een mogelijke fraude wel of niet worden gemeld:

Vaak blijkt na ontdekking van een integriteitsinbreuk dat al gedurende langere tijd de directe omgeving zich bewust was dat er iets niet klopte. Deze directe omgeving kunnen zowel intern collega's als extern leveranciers zijn. Voor de collega's speelt daarbij vaak een dilemma tussen loyaliteit met de persoon en loyaliteit met de organisatie. Bij de keuze in dit belangenconflict blijkt vaak doorslaggevend te zijn wat volgens het subjectieve gevoel van betrokkene, het gevolg is van een melding: wordt dat binnen de organisatie (sociale gemeenschap) als een positieve of als een negatieve actie gezien, dus wat zijn voor de melder de consequenties voor zijn functioneren. Dit is afhankelijk van de cultuur. Bij een open cultuur op de werkvloer kan men elkaar aanspreken, bij een gesloten cultuur is dit klikken, het bevullen van het eigen nest of het opzadelen van de organisatie met een probleem waarop niemand zit te wachten.

Ook hier blijkt dat de opstelling van de direct leidinggevende bepalend is. Stimuleert hij discussies over integriteit en is er ruimte om integriteitsinbreuken te melden of houdt hij dit af? Dit wordt feilloos door de medewerkers gevoeld. Medebepalend voor de opstelling van de direct leidinggevende is het gevoel dat hij heeft over de wijze waarop hij door het topmanagement wordt beoordeeld. Vaak staan in de missie uitgebreide normen en waarden die door het topmanagement worden uitgedragen. Integer handelen maakt daar veelal onderdeel van uit. Maar daarnaast wordt het lagere management belast met vele andere doelstellingen, opdrachten die het moet zien te realiseren. Heeft de direct leidinggevende het gevoel dat het positief door het topmanagement wordt beoordeeld als hij actief achter (vermoedens van) integriteitsinbreuken aangaat, ondanks de onrust die dit op de werkvloer geeft? Of heeft hij het gevoel dat het mooie woorden zijn, maar dat zijn beoordeling bepaald wordt door andere zaken? Hier speelt de 'tone at the top', het daadwerkelijk gedrag van het topmanagement ten aanzien van welk gedrag wordt beloond, een cruciale rol.

Er kunnen prachtige regelingen zijn voor het melden van integriteitsinbreuken met een sluitende structuur van meldinstanties. Maar of er door medewerkers iets wordt gemeld, hangt meer af van de cultuur (soft controls) dan van die regelingen en structuren (hard controls).

6 Een integrale integriteitsaudit

Een integriteitsaudit is een ‘tool of management’ om assurance te verkrijgen over het gevoerde integriteitsbeleid. Voor deze assurance zal de manager niet alleen inzicht willen krijgen in de opzet en het bestaan van de regelgeving op het gebied van integriteit, oftevel het integriteitsbeleid op papier. Veeleer zal hij inzicht willen krijgen in de werking van het integriteitsbeleid oftevel het tussen de oren zitten van het integriteitsbeleid. Een integriteitsaudit die aan beide aspecten aandacht besteed kan gekenschetst worden als een integrale integriteitsaudit.

Een integrale integriteitsaudit is een samenhangende audit waarin onderzoek gedaan wordt naar:

- Financial auditelementen: de regels;
- Operational auditelementen: de bedrijfsvoeringsprocessen;
- Soft control elementen: de cultuur.

Integrale integriteitsaudit

REGELS	PROCESSEN	VERTROUWEN
AO/IC (hard)	Bedrijfsvoering	HRM (soft)
FINANCIAL AUDIT	OPERATIONAL AUDIT	CULTUURAUDIT
kwantitatief		kwalitatief
MONODISCIPLINAIR		MULTIDISCIPLINAIR
Accountancy	Bedrijfskunde Bestuurskunde	Culturele antropologie Sociologie Psychologie Politicologie

© Robert Vos en René Witte

Een integrale integriteitsaudit is primair een operational audit: een audit naar integriteit als kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering. Het ligt dan ook in de rede dat een operational auditor eindverantwoordelijk is voor deze integrale integriteitsaudit, maar dat doet door leiding te geven aan een multidisciplinair team dat expertise bezit op het gebied van zowel bedrijfskunde/organisatiekunde, als administratieve organisatie/interne controle als sociologie/culturele antropologie.

Een integrale integriteitsaudit naar alle bedrijfsvoeringsprocessen en daarbij dan ook nog eens naar alle mogelijke integriteitsinbreuken is gedaan ten onder te gaan aan de eigen ambities: te omvangrijk, dus niet te behappen en niet aansluitend op de beleving van de organisatie. Derhalve zal bij een dergelijke integriteitsaudit focus aangebracht moeten worden door de audit te richten op de grootste integriteitsrisico's bij het te onderzoeken bedrijfsvoeringsproces/organisatieonderdeel. Deze risico-inschatting is de basis voor de formulering van de onderzoeksopdracht (object en aspecten).

Als de te onderzoeken objecten (proces/organisatieonderdeel) en de te onderzoeken aspecten (risicofactoren) zijn bepaald, is het mogelijk de verdere opzet van de integriteitsaudit daarop in te richten.

Door het SG-overleg is besloten dat alle departementen een integriteitsaudit naar het inkoopproces zullen laten uitvoeren. Deze audits zullen in de loop van 2007 plaatsvinden. Voor deze integriteitsaudits naar het inkoopproces is een aanvullende toolbox vanuit de CAD ontwikkeld. Bij inkoop zijn alle drie de auditelementen van een integrale audit nadrukkelijk aan de orde.

- *Financial auditelementen*: de AO/IC van het inkoopproces (o.a. functiescheiding, mandatering, betaalbaarstelling facturen)
- *Operational auditelementen*: bedrijfsvoeringsproces bij een inkoop (o.a. specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken, nazorg)
- *Soft control-elementen*: de wijze van omgaan met elkaar en de omgeving (o.a. aannemen geschenken/uitnodigingen, bespreekbaar zijn van dilemma's).

Voor de opzet van een integrale integriteitsaudit kan op de ene as onderscheid gemaakt worden tussen regels enerzijds en cultuur anderzijds en op de andere as tussen opzet/bestaan enerzijds en werking anderzijds. Dit leidt tot de volgende matrix voor een integrale integriteitsaudit.

Matrix integrale integriteitsaudit

		NALEVEN (negatief concept)	STIMULEREN (positief concept)		
BEHEERS- MAATREGELEN	Is er een brochure van de geschenkenregeling (€ 50)?		Worden dilemmatrainingen over de omgang derden georganiseerd?	OPZET/BESTAAN	
	Is de brochure bekend?	(systeemaudit)	(systeemaudit)		
GEDRAG	Wijst men geschenken uitnodigingen) > € 50 daadwerkelijk af?		Hoe gaat men (na de dilemmatraining) in de praktijk om met dilemma's in de omgang met derden?	WERKING	
		(nalevingsaudit)	(belevingsaudit)		
		REGELS (hard controls)	CULTUUR (soft controls)		

Een integrale integriteitsaudit bestaat derhalve uit de volgende elementen, uiteraard in samenhang te bezien:

- Onderzoek naar de opzet en bestaan van de harde maatregelen (regels);
- Onderzoek naar de opzet en bestaan van de stimulerende maatregelen (beïnvloeding cultuur);
- Onderzoek naar de werking van de harde maatregelen (regels);
- Onderzoek naar de werking van de stimulerende maatregelen (beïnvloeding cultuur).

De matrix is (als voorbeeld) ingevuld met de te stellen vragen bij een integrale audit naar de 'geschenkenregeling/omgang met derden' als onderzoeksobject:

- *Kwadrant 1*
Opzet en bestaan van harde maatregelen:
'Is er een brochure inzake de geschenkenregeling?' en 'Is die brochure bekend?'.
Voor de auditdienst is dit een normaal onderdeel van een systeemaudit.
- *Kwadrant 2*
Opzet en bestaan van stimulerende maatregelen: 'Worden er dilemmatrainingen inzake de omgang met derden georganiseerd?'
Ook dit is voor de auditdienst een normaal onderdeel van een systeemaudit.
- *Kwadrant 3*
Werking van de harde maatregelen:
'Wijst men geschenken of uitnodigingen boven de € 50 daadwerkelijk af. Dit krijgt vorm in een nalevingsaudit. Interviewtechnieken zijn daarbij essentieel.

- *Kwadrant 4*

Werking van de stimulerende maatregelen:

‘Hoe gaat men na de dilemmatraining in de praktijk om met dilemma’s in de omgang met derden?’ Dit krijgt vorm in een belevingsaudit waarbij het hele scala van interviewtechnieken, enquêtes, participatieve observatie aan de orde komt om een goed beeld te kunnen geven.

Een onderzoekskader voor een systeemaudit op het gebied van integriteitsbeleid is het onderzoekskader dat de methodiek die de Algemene Rekenkamer heeft gehanteerd voor de rapportage ‘Zorg voor integriteit; een nulmeting naar integriteitszorg in 2004’.

Een onderzoekskader voor een nalevingsaudit naar harde integriteitsmaatregelen is het uitgeschreven plan van aanpak voor een nalevingsaudit (www.auditing.nl).

In het kader van de doelstelling van dit boekje, namelijk integriteit en cultuur wordt uitgebreider stilgestaan bij het onderzoek naar de werking van de stimulerende maatregelen, de zogenaamde belevingsaudit.

Een belevingsaudit kan de volgende aspecten omvatten:

- Onderzoek naar de afwegingen van medewerkers in moeilijke situaties;
- Onderzoek naar de beleving van medewerkers;
- Onderzoek naar de cultuur van een organisatie;
- Onderzoek naar de veranderkracht van een organisatie.

Ad a onderzoek naar de afwegingen van medewerkers in moeilijke situaties

Alignment audit (ACS)

Een alignment audit is een systematisch onderzoek naar de afwegingen die individuele medewerkers maken in conflicterende werksituaties teneinde te beoordelen of het feitelijk handelen in lijn is met doelen, zoals die door het management zijn gesteld. In deze door Auditing & Consulting Services (ACS) ontwikkelde systematiek wordt onderzocht wat er werkelijk plaatsvindt op de werkvloer en wordt dit vergeleken met het door het management gewenste gedrag. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Zijn de medewerkers op de hoogte van de doelen van de organisatie, de prioriteiten die daarbij zijn vastgesteld en de daaruit volgende regels?
- Hebben medewerkers begrip voor nut en noodzaak van de regels die uit de doelen zijn afgeleid?
- Vindt er sturing plaats op verantwoordelijkheden, dat wil zeggen dat zowel leidinggevend als collega’s anderen in de organisatie aanspreken op hun gedrag zodat duidelijk is wat de breedte is van de ‘span of responsibility’ voor iedereen binnen de organisatie.

Aan de hand van zo realistisch mogelijke beschrijvingen van situaties die zich in het werk voordoen, wordt nagegaan hoe medewerkers omgaan met deze regels, met de consequenties van een keuze en met hun verantwoordelijkheden.

Ad b Onderzoek naar de beleving van medewerkers

Integriteitsbarometer (KPMG/Erasmusuniversiteit/Kaptein)

De Integriteitsbarometer is een instrument dat op een systematische wijze het morele gehalte van een organisatie meet en op die manier inzicht geeft in de morele kwetsbaarheid en weerbaarheid van de organisatie. De barometer is een standaard vragenlijst gebaseerd op 24 criteria als helderheid, uitvoerbaarheid, zichtbaarheid en bespreekbaarheid, die onder het personeel van een organisatie wordt uitgezet en de morele gesteldheid van een organisatie weergeeft. De morele gesteldheid geeft aan in welke mate, in de perceptie van de medewerkers, medewerkers in staat worden gesteld om gestalte te geven aan de legitieme verwachtingen van de omgeving. De vragen richten zich niet alleen op moreel (on)verantwoord gedrag binnen de organisatie en in de relatie met de omgeving, maar ook op oorzaken van dit gedrag en maatregelen die nodig zijn om de morele weerbaarheid van de organisatie te verhogen. Doordat met een standaard vragenlijst wordt gewerkt, is het mogelijk om vergelijkingen te maken tussen verschillende afdelingen binnen de organisatie, tussen verschillende organisaties (benchmarking), en tussen verschillende momenten in de tijd.

Integriteitsmeter (Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten: BING)

De integriteitsmeter is een online enquête, die enerzijds een beeld geeft van het aantal en de soort integriteitschendingen die medewerkers waarnemen binnen de organisatie en hun appreciatie daarvan, en anderzijds een indicatie geeft van de daadwerkelijke implementatie van beleidsmaatregelen. Ook gaat het meetinstrument in op aspecten als stijl van leidinggeven en de handhaving van integriteitsbeleid binnen de organisatie. De gegeven antwoorden worden geanalyseerd en afgezet tegen de uitkomsten bij andere organisaties.

Integriteitsmonitor (Verkeer en Waterstaat)

Door Verkeer en Waterstaat is als onderdeel van het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) een aantal vragen gesteld die specifiek betrekking hebben op integriteit. Deze vragen zijn te beschouwen als een voorloper van de integriteitsmonitor van Verkeer en Waterstaat die momenteel ontwikkeld wordt (samen met KPMG). De integriteitsmonitor zal een groot aantal aandachtsgebieden kennen die in vier ringen zijn gerangschikt. Per aandachtsgebied is een aantal vragen geformuleerd, die voor een groot deel op basis van bestaande informatiestromen kunnen worden ingevuld (MTO, integriteitsenquête, v&w monitor, rapportage integriteitsinbreu-

ken). Het instrument is primair bedoeld voor de manager: hoe staat de Directie of het Directoraat Generaal ervoor op het punt van integriteit, ook in relatie met andere organisatieonderdelen (benchmarking).

Ad c Onderzoek naar de cultuur van een organisatie

Onderzoek ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht (Defensie)

Naar aanleiding van het incident 'Anja' aan boord van het fregat 'Tjerk Hiddes' is een uitgebreid onderzoek gedaan naar 'vorm en incidentie van de verklarende factoren voor ongewenst gedrag binnen de Nederlandse Krijgsmacht' (rapport 29 september 2006). Leden van de commissie waren twee Commissarissen van de Koningin (Staal en Borghouts) en de Directeur van het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (Meyer).

De opdracht van de commissie was:

- Onderzoek te doen naar de incidenten op de Tjerk Hiddes;
- Onderzoek te doen naar ongewenst gedrag binnen de gehele krijgsmacht;
- Onderzoek te doen naar het systeem van integriteitszorg binnen de krijgsmacht.

De wijze van onderzoek was:

- Enquête onder militairen en burgers van de krijgsmacht met een respons van 3.800;
- Ruim 150 individuele groepsinterviews binnen de krijgsmacht;
- Literatuur- en documentenstudie binnen en buiten de krijgsmacht.

In een combinatie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en onderzoek naar organisatie, bedrijfsvoering en management is inzicht verkregen op de voornaamste verklarende factoren. Deze zijn te vinden bij respectievelijk:

- Aard van het werk en werkomstandigheden;
- Leiderschap;
- Personele samenstelling en personeelsbeleid;
- Structuren en systemen.

De verbanden tussen de vier groepen verklarende factoren en ongewenst gedrag zijn in het onderzoek aangetoond. Dit betekent dat hier ook de aanknopingspunten liggen voor verbeteringen:

- Heldere gedragsregels;
- Sociaal leiderschap met aandacht voor integriteit;
- Evenwichtige personele samenstelling met meer vrouwen, ook in hogere functies;
- Adequaat loopbaanbeleid;
- Grotere ontwikkelings- en bijscholingsmogelijkheden;
- Meer afwisseling van werkzaamheden.

Samenvattend zijn de aanbevelingen:

- Explicietere formuleren, communiceren, toepassen en handhaven van gedragsnormen binnen de Krijgsmacht (korte termijn);
- De verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit ligt primair in de lijn, bij leidinggevendenden op alle niveaus (korte termijn);
- Omvorming van de organisatie van integriteitszorg tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals (korte termijn);
- Aanpassing management en organisatie zodat ze een veilige en beschermde werksfeer bevorderen (middellange termijn).

De uitkomsten worden gelieerd aan de bestaande reorganisaties, zodat er sprake is van een integrale benadering van ongewenst gedrag en management.

In de bijlagen bij het rapport zijn de onderzoeksplan en het gehanteerde vragenplan uitvoerig gedocumenteerd.

Ad d Onderzoek naar de veranderkracht van een organisatie

Zevenkrachtenmodel van Swieringa

Het zevenkrachtenmodel van Swieringa is zeer geschikt als basis voor een beoordeling van een lopend veranderingsproces bij een organisatie. Op de website voor overheidsauditors 'Kenniscentrum Overheidsauditing' is een voorbeeld uitgewerkt van een opdracht en vraagstelling gebaseerd op het zevenkrachtenmodel van Swieringa. Dit model kan ook worden gebruikt voor het beoordelen van de effectiviteit van soft controls, bijvoorbeeld de wijze waarop integriteitsdilemma's binnen een organisatie bespreekbaar gemaakt worden.

Dit zijn voorbeelden van mogelijkheden om inzicht te geven in de werking van soft controls. Voor een algemene methodische aanpak van het auditen van soft controls kan gewezen worden op de door De Heus en Stremmelaar (2000) uitgewerkte methodiek. Daarin worden interne (harde en zachte) beheersingsmaatregelen aan de hand van kritische organisatievariabelen, condities en indicatoren beoordeeld op hun effectiviteit. Risicoanalyse en afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse staan centraal in hun aanpak, waarvoor zij ook een stappenplan hebben ontwikkeld.

Voor het verkrijgen van de bevindingen bij een onderzoek naar de soft controls is een aantal methodieken beschikbaar waarvan een aantal hierboven terloops al de revue zijn gepasseerd. Allereerst deskresearch: hoe zit de organisatie formeel in elkaar, wat doet de organisatie, wat zijn de werkprocessen etc. Daarnaast is participatieve observatie een goede (maar intensieve) methodiek om een goed beeld te krijgen hoe de organisatie te werk gaat, hoe de informele verhoudingen liggen en waar op de werkvloer de dilemma's liggen. Een derde methodiek is schriftelijke, telefonische of online enquêtes om te vernemen hoe medewerkers denken over integriteit, werkverhoudingen, etc. Ten-

slotte zijn interviews met leidinggevenden en medewerkers een goede methodiek voor verdiepend onderzoek (bij voorkeur aan de hand van vragen die gebaseerd zijn op eerder verkregen inzichten door deskresearch, participatieve observatie of een enquête). Het is gebruikelijk deze bevindingen te bespreken met het management en medewerkers in een workshop. Hierin wordt besproken of de bevindingen worden herkend en in welke richting de organisatie denkt op het punt van eventuele verbeteringen.

Na deze workshop is afronding van het onderzoek mogelijk. Dit kan met een schriftelijke rapportage of een presentatie van de uitkomsten. Bij een onderzoek naar de cultuur (soft controls) is het belangrijk 'beelden' te presenteren; dus geen stellige bevindingen. Dit kan in termen van 'ons is opgevallen' en 'dit kan wijzen op' etc. Hierbij moet de onderzoeker er gevoel voor hebben dat het niet mogelijk is op het terrein van soft controls harde conclusies te trekken op basis van een van te voren vastgesteld normenkader. Uit de presentatie moet blijken dat de onderzoeker gevoel heeft voor de cultuur van de organisatie, wat daar passend in is en wat de marges zijn voor veranderingen en op welke termijn.

7 Afsluiting

Integriteit en cultuur zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Vaak wordt integriteit geassocieerd met regels. En terecht: duidelijk moet zijn wat wel en niet mag. Dit is een soort basisvereiste, dat er uiteraard moet zijn. Maar pas daarna begint het echte invulling geven aan integriteit.

Integriteit gaat dan over in: hoe ga je om met dilemma's en hoe is de kwaliteit van afwegingen.

Dan gaat het om integriteitsbewustzijn, om het alert zijn op integriteitsrisico's, om het bevorderen van een open cultuur waarin moeilijke afwegingen en situaties besproken kunnen worden.

Dat is een uitdaging voor:

- het topmanagement: om via de 'tone at the top' het voorbeeld te zijn voor een open cultuur waardoor dit binnen het departement mogelijk gemaakt wordt;
- alle managementlagen om in het directe contact met de medewerkers een open cultuur binnen de directie/afdeling in de praktijk te brengen;
- de stafdiensten (P&O/integriteitscoördinatoren) om een dergelijke open cultuur te faciliteren;
- de auditor om bij het auditen van het integriteitsbeleid niet alleen te kijken naar de hard controls, maar evenzeer (of veeleer) naar de soft controls.

Dan krijgt de manager een beeld aangereikt op basis waarvan hij gericht invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid en kan hij de uitdaging aan om met zijn integriteitsbeleid aan te sluiten op de daadwerkelijke risico's en op hetgeen op de werkvloer concreet gevoeld wordt.

Zo is integriteit gewoon bedrijfsvoering: doen wat je moet doen en dat gewoon goed doen.

Bronnen

*Literatuur, artikelen, nota's,
parlementaire stukken en sites*

Hoofdstuk 1

- Algemene Rekenkamer. *Zorg voor integriteit; Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. kamerstuk 30087, nrs. 1-2, vergaderjaar (2004-2005).
- Gemeente Amsterdam. *Bureau Integriteit*. www.amsterdam.nl/gemeente/diensten_bedrijven/bureau_integriteit
- IntegriteitOverheid; Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. *SAINT*. www.integriteitoverheid.nl
- Vos, Robert en Hillie Beentjes 2004. *Integriteitsbeleid bij het Rijk; een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: SDU uitgevers bv.

Hoofdstuk 2

- Deal, Terrence & Allen Kennedy 1988. *Corporate cultures; The rites and rituals of corporate life*. London: Penquin books.
- Harrison, R. 1972. *Understanding your organization's character*. Harvard Business Review 1972.
- Hartog, Peter, en Ronald de Korte 2003. *Soft controls, object van de auditor*. Uit: Deel 12 in de VERA-reeks '20 over...' *Internal/Operational Auditing: bijdragen aan governance en control*, Amsterdam: Koninklijk Nivra Vera/Eurac.
- Hofstede, Geert 2005. *Allemaal andersdenkenden*. Amsterdam: Business Contact.
- Markensteijn, P.H. *Leiderschap & management; leiderschapsite*. www.markensteijn.com
- Nieuwenhuis, M.A. 2006. *The Art of management. Deel 2 Cultuur en Mensen*. www.123management.nl
- Otten, Jan. *Sheets Auditing integriteit. Workshop 6 van het congres integriteit en soft controls* gehouden op de Rijksacademie voor Financiën en economie, 16 december 2004.
- Sanders, Geert en Bram Neuijen 1989. *Bedrijfscultuur; Diagnose en beïnvloeding*. Stichting Management Studies. Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Schrijver, Erik en Pauline Meurs 2007. *Een lerende overheid*. THEMA Bestuurskunde 2007-1.
- Straathof, Alex. *Cultuurverandering bij de overheid; Sturen of sleuren?* Utrecht: Lemma.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid 2006. *Lerende overheid, Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. WRR rapporten aan de regering nr. 75 Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

- Quinn, Robert en Kim Cameron 1999. *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Academic Service.
- Tennekes, J. 2003. *Organisatiecultuur; Een antropologische visie*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Vlist, René van der 2002. *Visies op organisatiecultuur*. Utrecht: Lemma.

Hoofdstuk 3

- Niessen, C.R. 2003. *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer.
- Schein, Edgar. H. 1985. *Organizational culture and leadership*. San Fransisco CA: Jossey-Bass Inc. Publishers.

Hoofdstuk 4

- IntegriteitOverheid; Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. *Modelgedragscode voor het Rijk, maart 2006*. www.integriteitoverheid.nl
- Jeurissen, Ron, Edgar Karssing, Raoul Wirtz en Alain Hoekstra 2006. *Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen; Evenwicht in naleving en stimulering*. Goed Bestuur 2006-4.
- Karssing, Edgar 2006. *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Kpmg.nl. www.kpmg.nl/integrity
- Kaptein, Muel 2002. *De integere manager*. Assen: Van Gorcum.

Hoofdstuk 5

- Koningh, H. de en F. van de Wouw 2006. *Handboek Integriteit; Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum.
- Ministerie van Financiën. *Eindrapportage projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid*. 15 maart 2007.
- Mikkers, André en Ellen van Schoten 2006. *Fraude: preventie en control; Compendium Fraudeonderzoeken*. Deventer: Kluwer.
- Frauderichtlijn RAC240.
- Schimmel, Peter 2004. *Fraudebeheersing; Hoe doe je dat?* Deventer: Kluwer.

Hoofdstuk 6

- Auditing.nl. *Audit naleving integriteitsregelingen en randvoorwaarden daarvoor; plan van aanpak*. www.auditing.nl
- Ministerie van Financiën, CAD. *Toolbox integriteitsbeleid augustus 2005 en Toolbox inkoop september 2006*. <http://intra.ryx.nl/SubSites/iomad>
- Commissie Staal 2006. *Ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht. Rapportage over onderzoek naar vorm en incidentie van en verklarende factoren voor ongewenst gedrag binnen de Nederlandse krijgsmacht*. 29 september 2006.
- Heus, R.S. en M.T.L. Stremmelaar 2000. *Auditen van Soft Controls*. Deventer: Kluwer.
- IODAD. *Handboek Auditing Rijksoverheid (HARO) 2006*. <http://intra.ryx.nl/SubSites/iomad>
- Kaptein, M. 2001. *De integriteitsbarometer voor organisaties*. Bedrijfskunde, jaargang 73, 2001 nr. 3.

- Kaptein, Muel, Rens Rozekrans en Remco de Groot 2005. *Integriteitklimaat als auditobject*. MAB, Oktober 2005.
- Kenniscentrum Overheidsauditing. *De website voor overheidsauditors*. <http://intra.ryx.nl/SubSites/iomad>
- Otten, Jan 2001. *De Alignment Audit*. Operational Auditor 2001.
- Otten, Jan. *Alignment audit: wat gebeurt er werkelijk op de werkvloer? Deel 1 en 2*. www.auditing.nl
- Otten, Jan, P.A. Hartog en A. Babeliowsky. *Auditmethodologie, een framework voor vraaggerichte, gestructureerde audits*. www.auditing.nl

Colofon

Ministerie van Financiën
Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
Internet www.minfin.nl

oplage 500
april 2007

004apr2007BR

Vormgeving Studio Tint, Den Haag
Druk Drukkerij Van Deventer, 's- Gravenzande

'Het is een goed idee om integriteit te verbinden met begrippen als cultuur, leiderschap en bedrijfsvoering. Daarmee wordt het thema integriteit in een werkbare context geplaatst. Ik zie in het boekje dan ook een goede combinatie en afwisseling van analytische onderbouw en concrete voorbeelden uit de praktijk.'

Jan Postma, voormalig directeur-generaal Rijksbegroting en oud secretaris-generaal van het ministerie van Financiën

'Al sinds de jaren '90 wordt het belang van cultuur voor integriteit benadrukt. Onderzoek naar de effectiviteit van integriteitsbeleid bevestigt dat cultuur een cruciale factor is. Toch is nog niet echt duidelijk hoe je de gewenste cultuur kunt bevorderen. Dit boek van Vos en Witte geeft een overzicht van de stand van zaken en biedt inspirerende inzichten en concrete handvatten waarmee managers en auditors aan de slag kunnen gaan.'

Edgar Karssing, werkzaam aan Nyenrode Business Universiteit en doet onderzoek naar integriteit in theorie en praktijk

'Integriteit moet tussen de oren zitten. De cultuur die binnen een werkorganisatie heerst, is van groot belang voor het integriteitsbewustzijn van de medewerkers. Meer nog dan regels en gedragscodes is een open cultuur, waarbij de mens en niet de productie centraal staat, waarbij de medewerkers aangesproken worden op hun professionaliteit en op hun beroepstrots, waarbij de leidinggevende niet alleen zelf het goede voorbeeld geeft qua integer handelen, maar ook bewust en met geestdrift vorm geeft aan deze cultuur, bevorderlijk voor het integriteitsbesef van de werkers binnen de organisatie. In deze publicatie worden deze zaken ordelijk behandeld. Van harte beveel ik aan, om de lessen die de lezer hieruit kan trekken, in de praktijk te brengen!'

Ron Niessen, bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

