

HOOFDSTUK 1

# HET INTEGRITEITSNETWERK: EEN INTRODUCTIE OP ACTOREN EN HUN ROLLEN

De zorg voor integriteit en het integriteitsbeleid heeft zich binnen de Nederlandse overheid gedurende de afgelopen twintig jaar geleidelijk ontwikkeld. Nadat het integriteitsbeleid in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is geagendeerd, volgde een periode van regulering waarin wetten, regels en procedures tot stand zijn gekomen. Na de eeuwwende werd het beleid langzaam verbreed en ontstond er meer aandacht voor stimulering en bewustwording, hetgeen een meer waarde-georiënteerde aanvulling betrof op de tot dan toe dominante regelgeoriënteerde benadering. De uitdaging van vandaag is de verankering van deze beide elementen van het integriteitsbeleid (regels en waarden) binnen de organisaties. Ook de minister van BZK benadrukt, mede in het licht van het rapport *Integriteit Verankeren* (Hoekstra, Makina en Talsma, 2013) en de daarover gestelde Kamervragen (11 maart 2013), dat: '...de inspanningen de komende jaren gericht moeten zijn op het borgen van integriteit in de organisatie' (BZK, 8 november 2013).

Steeds vaker worden er integriteitsfunctionarissen aangesteld die voor het verankeren van integriteitsbeleid een centrale rol en verantwoordelijkheid krijgen. Binnen de overheid zijn dergelijke functionarissen het

eerst aangesteld binnen de sector Rijk. Geleidelijk wordt dit gevolgd door de gemeenten, terwijl inmiddels ook de waterschappen en enkele provincies daartoe zijn overgegaan. Binnen het bedrijfsleven bestaat er overigens een langere traditie om dergelijke functionarissen aan te stellen die doorgaans worden geduid als ethics officer of compliance officer. Het Ethics Resource Center stelt daarover: 'An organization which implements an ethics and compliance program without designating an individual to oversee it, risks the possibility that the function will fail for lack of leadership. Similarly, talking about the importance of ethics without creating a formal function to uphold and promote organizational standards may be perceived as hypocritical' (ERC, 2007:13-14).

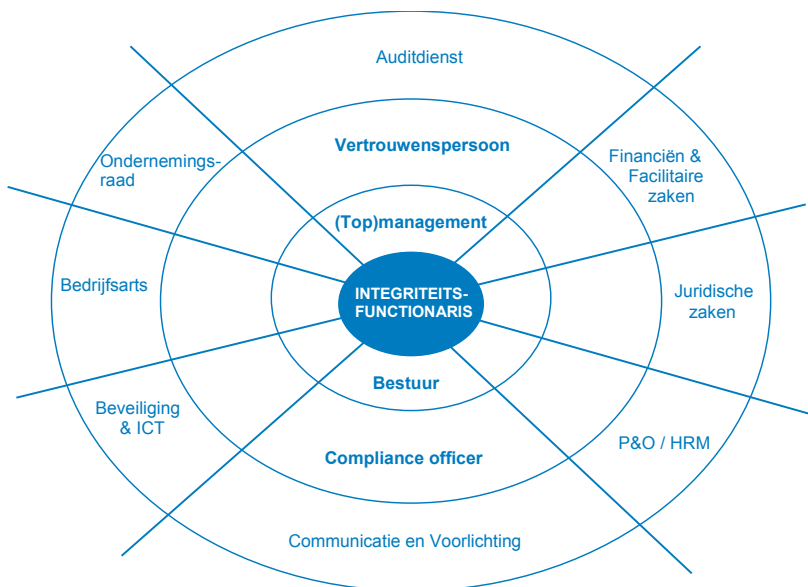
Deze trend tot aanstelling van integriteitsfunctionarissen laat onverlet dat het nog een relatief nieuwe functie is die zich gaandeweg verder moet uitkristalliseren. Zo zijn de exacte taken, verantwoordelijkheden, functie-invulling en positionering nog onderwerp van debat. Er bestaan sterke gelijkenissen met de functie van vertrouwenspersoon, die reeds in 2003 formeel is geïntroduceerd in de regeling omgaan met vermoedens van misstanden, maar die pas

gedurende de laatste jaren concretere vorm en inhoud heeft gekregen via opleidingen en trainingen gericht op de professionalisering van deze functie. Interviews met integriteitsfunctionarissen illustreren dit beeld. De geïnterviewden geven aan dat zij hun nieuwe functie moeten vervullen naast hun bestaande werkzaamheden, waarbij het bij aanvang onduidelijk was, hoe ze deze zouden invullen, hoeveel uur ze ervoor nodig zouden hebben, wat er precies moest gebeuren en welke specifieke verwachtingen er waren. Het blijkt met andere woorden een echte pioniersfunctie (zie o.a. Jaarboek 2013).

De nieuwheid van de integriteitsfunctie brengt tevens een aantal risico's met zich mee. Zo kan binnen de organisatie de neiging ontstaan om de hele verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie af te wentelen op de integriteitsfunctionaris. De integriteitsfunctionaris is echter niet het morele geweten van de organisatie en dient er bovendien voor te waken dat hij de hele 'integriteitskar' in zijn eentje moet gaan trekken. Daarnaast kampen veel integriteitsfunctionarissen met onvoldoende tijd, middelen

en expertise en voelen zij zich er vaak alleen voor staan. Wat alle integriteitsfunctionarissen blijkt te helpen bij hun pionieren, is een netwerk. Dat kan zowel intern als extern zijn. Externe specialisten, collega integriteitsfunctionarissen van andere organisaties en interne sparringpartners die je ondersteunen, inspireren en met je mee kunnen denken, worden van groot belang gevonden. Zeker als je nog maar net in de functie gestart bent is dit cruciaal.

De boodschap is dat de integriteitsfunctionaris zich misschien wel eenzaam kan voelen maar dat hij er zeker niet alleen voor hoeft te staan. Het in kaart brengen van het interne integriteitsnetwerk is een belangrijke eerste stap daartoe. Het opsporen en mobiliseren van zijn natuurlijke sparringpartners is cruciaal. Daarbij kan gedacht worden aan interne functionarissen en (staf)afdelingen die binnen de organisatie een verantwoordelijkheid hebben voor deelaspecten van het integriteitsbeleid. In de figuur op pagina 8 hebben wij de voor de hand liggende disciplines in kaart gebracht.



Uit deze figuur en de centrale positionering van de integriteitsfunctionaris blijkt tevens dat deze primair een coördinerende rol vervult. Het is zijn taak om te komen tot afstemming tussen deze actoren en te zorgen voor

in het integrale integriteitsbeleid: 'Leveraging these partnerships is critical to the successful implementation of ethics and compliance programs throughout the organization' (ERC, 2007: 25).

Categorie	Afdeling/ functie	Typering van de integriteitsrol
<i>Integriteits-medewerkers</i>	Integriteitsfunctionaris Integriteitscoördinator Compliance officer Beleidsmedewerkers	het betreft een breed scala aan diverse soorten functionarissen die rollen vervullen met betrekking tot de: ondersteuning, advisering, vormgeving, instrumentering, operationalisatie, handhaving en coördinatie van het integriteitsbeleid
<i>(Top) Management &amp; Bestuur</i>	Hoogste ambtenaar & bestuur	eindverantwoordelijk voor de agendering, uitvoering en handhaving van het integriteitsbeleid voor de gehele organisatie
	Management	verantwoordelijk voor het implementeren van integriteitsbeleid en het bevorderen van het integer handelen binnen de organisatieonderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn
<i>Stafdiensten &amp; functionarissen</i>	Auditdienst	de inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle op een zodanige wijze dat dit het integer handelen bevordert
	Financiën	het op een verantwoorde wijze zorggedragen voor kwetsbare handelingen rondom inkoop, aanbesteding, werkbudgetten en declaraties
	Juridische zaken	het formuleren van bestuurlijk-juridisch beleid en het geven van adviezen op basis van de relevante wet- en regelgeving en het opstellen van delegatie- en mandaatregelingen
	P&O/ HRM	het opzetten van procedures en het geven van adviezen ten aanzien van werving en selectie, functieomschrijvingen, functionerings- en beoordelingsgesprekken, disciplinaire onderzoeken, sancties, bedrijfscultuur
	Communicatie/ Voorlichting	communicatie over het belang van integriteit en over eventuele integriteitsschendingen
	Beveiliging, ICT	het inrichten van de fysieke en ict-beveiliging vanuit integriteitsoptiek
	Facilitaire zaken	verantwoordelijk voor de inkoop, het onderhoud en het beheer van bedrijfsmiddelen
	Vertrouwenspersoon	het adviseren en begeleiden van medewerkers in het (interne) meldingstraject in het geval van vermoedelijke integriteitsschendingen
	Ondernemingsraad	het adviseren over (voorgenomen) integriteitsbeleid van de organisatie
	Bedrijfsarts	vangnet voor medewerkers die klachten ondervinden (pesten, discriminatie, intimidatie, geweld) door niet integer handelen van de organisatie of van andere medewerkers

Nadat de natuurlijke partners in kaart zijn gebracht dienen de verschillende rollen vervolgens geëxpliciteerd te worden, zodat duidelijk wordt wat van elke actor verwacht mag worden. In de tabel (Hoekstra, 2012) wordt daar een voorbeeld van gegeven.

Het integriteitsnetwerk staat in het *Jaarboek Integriteit 2014* centraal. Het netwerk voorkomt dat integriteitsfunctionarissen er alleen voor komen te staan, maakt verantwoordelijkheden inzichtelijk, versterkt het beleid, draagt bij aan de implementatie daarvan en voorziet in een manier om de zorg voor integriteit duurzaam in de gehele organisatie te verankeren.

## OPBOUW VAN HET JAARBOEK

In *hoofdstuk 2* beschrijven Gabriëlle Boon en Joyce Rust een project waarmee zij in de gemeente Den Haag met een groot aantal partijen ongewenste omgangsvormen voor het voetlicht hebben gebracht. Hoe agendeer je een onderwerp waarover weinig bekend is, juist omdat er weinig over wordt gepraat? Hoe kun je toewerken naar een breed gedragen beleidsplan met concrete aanbevelingen? De auteurs beschrijven de verschillende fases in het project zo nauwgezet mogelijk. Hierdoor krijgen we inzicht in toevaligheden, succesfactoren en valkuilen. Ongewenste omgangsvormen en integriteit liggen dicht bij elkaar, overlappen elkaar deels. De ervaringen van Boon en Rust kunnen daardoor ook behulpzaam zijn bij het agenderen van integriteit.

De facilitaire dienstverlening speelt een ondersteunende, maar niettemin onmisbare rol voor elke organisatie. Van catering en schoonmaak tot beveiliging en gastvrijheid, facilitair maakt het primaire proces mogelijk. Waar ligt de verbinding tussen deze diensten en integriteit? Jitse Talsma en Marc de Droog gaan in *hoofdstuk 3* in gesprek met Cyndi Klap, als facilitair manager verantwoordelijk voor zes UWV-panden in Nederland. De conclusie? De facilitaire dienst

is verbonden met de hele organisatie. Pandbeheerders spannen zich in voor de veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid in de panden, maar kunnen dat niet zonder de interne klanten, de leveranciers, de inkoopafdeling of het management. Een netwerk is cruciaal, aldus Klap. 'Dat is mijn functie. Zorgen dat je je netwerk hebt met leveranciers, teams, klanten. Ik ben eigenlijk de spin in het web.'

In *hoofdstuk 4* laten Pim van der Pol en Bram Steijn zien waarom het voor het bevorderen van een opzichzeker handelende gericht cultuur binnen organisaties, van groot belang is dat het HRM beleid daaraan een strategische bijdrage levert. Want HRM is bij uitstek het domein waarin de competenties, de attitudes en het gedrag van organisatieleden worden uitgelijnd met de doelstellingen en met de kernwaarden van de organisatie. HRM helpt om van de organisatie een eenheid te maken ('integriteit' betekent ook o.a. 'eenheid') en om een cultuur te helpen creëren waarin (kern)waarden worden gedeeld, voorgeleefd en nageleefd. De auteurs benadrukken dat HRM niet moet worden gelijkgeschakeld met hetgeen de HR of P&O afdeling doet. Feitelijk is deze afdeling vooral ondersteunend en voorwaardenscheppend bezig. In de praktijk wordt het HRM beleid vormgegeven door andere actoren: het topmanagement bij het bepalen van de organisatiestrategie, het lijnmanagement doordat zij het beoogde beleid implementeert en de medewerker op de werkvloer omdat hij of zij zal handelen op basis van de interpretatie die gegeven wordt aan het beleid dat men waarneemt.

Elke Nederlandse gemeente moet sinds 2006 over een rekenkamer of een rekenkamercommissie beschikken. Voor provincies geldt dit sinds 2007, waterschappen hebben de keuze of ze een rekenkamer willen. Marc de Droog en Jitse Talsma gaan in *hoofdstuk 5* in gesprek met Petra Habets, voorzitter van de rekenkamers van Zwijndrecht en Blaricum-Eemnes-Laren. Habets legt eerst uit wat rekenkamers doen: 'Rekenkamers

controleren de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Dat kan financieel zijn, maar ook gaan over bijvoorbeeld het op tijd en correct beantwoorden van brieven en e-mails.' Vervolgens wordt tijdens het gesprek wordt steeds duidelijker dat rekenkamers een belangrijke partner kunnen zijn van integriteitsfunctionarissen.

Peter Reimer bespreekt in *hoofdstuk 6* integriteit bij inkoop en aanbestedingen. Hij laat zien welke betekenis de OESO hecht aan een goed integriteitsbeleid op inkoopgebied en hij bespreekt de hoofdlijnen van de OESO 'Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement'. De kracht van de OESO-Principles is dat deze de hele cyclus van het inkooptraject bestrijken, van de voorbereiding van de inkoop tot en met de uitvoering van het contract. Wat kan de integriteitsfunctionaris hiermee? Hij of zij kan in gesprek gaan met alle afdelingen die op enigerlei wijze betrokken kunnen zijn bij een overheidsopdracht voor diensten, leveringen of werken, nagaan of bekend zijn met de richtlijnen voor integriteit bij de inkoop en ze ondersteunen bij het werken volgens deze richtlijnen.

Beveiliging kent drie belangrijke pijlers: personele beveiliging, fysieke beveiliging en informatiebeveiliging. Waar ligt de verbinding tussen beveiliging en integriteit? Jitse Talsma en Marc de Droog gaan in *hoofdstuk 7* in gesprek met Jan Renshof. Hij is hoofd van een samenwerkingsverband van de ministeries van OCW, SZW en Financiën, dat zich richt op een integrale aanpak van veiligheid, integriteit en crisismanagement (VIC). Het gedrag van medewerkers is cruciaal voor de integrale veiligheid, stelt Renshof. 'Je komt telkens weer uit op regels, kaders en afspraken, die nageleefd moeten worden. Je komt dus uit bij mensen.'

Welke positie kan de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken innemen? In *hoofdstuk 8* gaat Steven Jellinghaus op zoek naar een antwoord op deze

vraag. Hij laat zien dat er geen vast recept is voor hoe de ondernemingsraad met integriteitsvraagstukken en integriteitsbeleid zou moeten omgaan. De wetgever heeft het integriteitsbeleid ook niet expliciet als taak bij de ondernemingsraad neergelegd. Zo bestaat hieromtrent geen expliciet advies- of instemmingsrecht. Wel kan het aan de overlegtafel aan de orde komen. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat het vaststellen van integriteitsbeleid op onderdelen instemmingsplichtig is. Alhoewel integriteit dus niet expliciet als taak van de ondernemingsraad wordt genoemd, kan deze dit wel naar zich toe trekken. Immers, de ondernemingsraad is ingesteld 'in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen'.

Wethouders staan aan het roer van gemeentelijke organisaties. Wat kunnen zij voor het integriteitsbeleid betekenen? Marc de Droog en Jitse Talsma gaan in *hoofdstuk 9* in gesprek met Ton Roerig. Hij is sinds 2011 directeur van de Wethoudersvereniging. Eerder was hij zelf wethouder in Zoetermeer en Hilversum. Roerig constateert dat de belangstelling voor integriteit nog steeds toeneemt. 'Dat is goed, hoewel we moeten oppassen dat we niet doorschieten en er een heksenjacht ontstaat.' Tevens signaleert hij dat integriteit geen afgebakend beleidsveld is. Dat begint al bij de verantwoordelijkheid. 'Integriteit is feitelijk geen portefeuille. En P&O, waar integriteit vaak onder valt, is niet echt een gewilde portefeuille, eerder een restportefeuille. We zien nu wel veranderingen op het thema. Er zijn nieuwe verwachtingen bij de rol van de burgemeester, die integriteit moet bevorderen en bewaken.'

Jitse Talsma en Alain Hoekstra bespreken in *hoofdstuk 10* de integriteitscoördinator als spil van interne én externe samenwerking. Voor een integriteitscoördinator is het zaak om in zijn organisatie te zoeken

naar de partners die het integriteitsbeleid kunnen versterken. Voor het welslagen van het integriteitsbeleid is deze coördinerende rol cruciaal. Alleen wanneer al de genoemde actoren samenwerken, ontstaat een effectief en efficiënt integriteitsbeleid. Door het interne netwerk te versterken met externe netwerken optimaliseert de integriteitsfunctionaris vanuit zijn coördinerende rol het integriteitsmanagementsysteem in zijn organisatie. Daarom behandelen Talsma en Hoekstra vier verschillende vormen van externe samenwerking. De eerste vorm is het Atelier. Dit IVB houdt zich bezig met instrumentontwikkeling. De tweede vorm is de Pool. Die bundelt personele capaciteit voor gezamenlijk gebruik. Het Forum richt zich op kennisdeling, meestal in de vorm van een klassiek netwerk. In de Spreekbuis werken de deelnemers samen aan vertegenwoordiging en beïnvloeding.

Ernst Kastelein heeft in 2013 de Ien Dales Award gewonnen. Hij is werkzaam als integriteitsadviseur bij de Koninklijke Marechaussee. In *hoofdstuk 10* gaan Sacha Spoor en Edgar Karssing in gesprek met hem. Wat is het geheim van Kastelein? Hoe geeft hij vorm en inhoud aan het integriteitsbeleid van de KMar? Hoe heeft het integriteitsbeleid zich ontwikkeld in de loop van de tijd? Op welke manier maakt hij gebruik van interne en externe netwerken? Welke adviezen zou hij willen geven aan collega-integriteitsfunctionarissen. Zijn droom is dat in 2018 integriteit binnen het openbaar bestuur breder wordt beschouwd. 'Het gaat naast het voorkomen, zorgvuldig afhandelen en het leren van schendingen vooral over het beschermen en stimuleren van de goedwillende medewerker. Het gaat om het maken van de (moreel) juiste keuze.'

*Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (RSM).*

*Contact: a.hoekstra@integriteitoverheid.nl*

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

*Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

## Literatuur

- BZK (2013). Brief aan de Tweede Kamer. Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s.. 8 november 2013.
- ERC. (2007). *Defining the role of the Chief Ethics & Compliance Officer*. Washington: Ethics Resource Center.
- Hoekstra, A., Makina, O. & Talsma, J. (2013). *Integriteit verankeren. Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector*. Den Haag: BIOS
- Hoekstra, A. (2012). 'Integriteitsmanagement en -organisatie: het borgen van goede bedoelingen'. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.) 2012. *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Pp. 239-263.
- Zweegers, M. en Karssing, E. (red.)(2013). *Jaarboek Integriteit 2013*. Den Haag: BIOS.