

HOOFDSTUK 1

TIJD VOOR KRITISCHE REFLECTIE

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

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

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

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

OVERVERHIT

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

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

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

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

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

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

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

NIET ALLEEN NEGATIEF

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

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

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

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

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

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

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

STAP VOORUIT

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

OPBOUW VAN HET JAARBOEK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Edgar Karssing is universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement aan Nyenrode Business Universiteit.
Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

