

HOOFDSTUK 4

STRUCTUUR VERSUS CULTUUR

Op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid

INLEIDING

Overheidsorganisaties zijn wettelijk verplicht integriteitsbeleid te voeren en zich daarover te verantwoorden.^[1] Doel is: werken volgens de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Van oudsher ligt hierbij de nadruk op regels, procedures en systemen. Die bepalen hoe de organisatie functioneert, wat medewerkers moeten doen, op welke wijze zij de werkzaamheden behoren uit te voeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. Er is, met andere woorden, stevig ingezet op het inrichten van de organisatiestructuur.

Een onmiskenbare trend is echter de toenemende aandacht voor organisatiecultuur. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2014 stelt minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de overheid ten aanzien van integriteit 'momenteel over een solide basis aan wet-

en regelgeving' beschikt.^[2] Hij vervolgt: 'De focus van integriteitsbeleid zal daarom in de toekomst voornamelijk toegespitst zijn op het verder verankeren van integriteit in de organisatiecultuur.'

Dit roept de vraag op hoe structuur en cultuur zich tot elkaar verhouden. Een vraag die nog niet zo gemakkelijk is te beantwoorden. Hoekstra wijst erop dat cultuur een containerbegrip is.^[3] 'Cultuur' dient als verzamelnaam voor een scala aan zeer uiteenlopende zaken, zoals: een (ethisch) klimaat van aanspreken en tegenspreken, sociale veiligheid, bewustwording, voorbeeldgedrag, vertrouwen, leiderschap, professionaliteit en beroepstrots. De term cultuur wordt gemakkelijk gebruikt om aan te geven wat je niet wilt: regels, procedures en systemen. Maar is dat terecht? Staat cultuur wel tegenover dergelijke 'harde' beleidsmaat-

[1] De auteurs danken Olof Bik, Rob Blomme, Jitse Talsma, Alain Hoekstra, Sacha Spoor en Olga Crapels voor hun commentaar op concepten van dit hoofdstuk.

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

[3] A. Hoekstra (2014), 'Cultuur: de ontmaskering van het zwarte gat in het integriteitsdiscours', *HRO*, juli: 20.

gelen, tegenover de structuur van de organisatie? Kan cultuur een alternatief zijn voor regels, procedures en systemen? Hoekstra daagt zijn lezers uit eens goed te doordenken hoe cultuur en structuur elkaar kunnen versterken. Ook wij zien dat het weinig vruchtbaar is om cultuur en structuur als alternatieven tegenover elkaar te zetten: juist in hun wisselwerking vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. Wij pakken die uitdaging van Hoekstra dus graag op.

In paragraaf 2 gaan we eerst op zoek naar een hanteerbare karakterisering van organisatiecultuur in de context van ambtelijke organisaties. Wat is organisatiecultuur en op welke manier beïnvloedt cultuur het gedrag van ambtenaren? In paragraaf 3 bespreken we de wisselwerking tussen organisatiecultuur en organisatiestructuur. In ons slotwoord formuleren we een nieuwe uitdaging.

WAT IS ORGANISATIECULTUUR?

In een organisatie zijn medewerkers van elkaar afhankelijk bij het uitvoeren van hun werk.^[4] Zij moeten samenwerken om hun plannen te realiseren. Dat vereist afstemming: hoe werken we samen, hoe verdelen we de resultaten en hoe lossen we conflicten op? Langzamerhand blijkt dat bepaalde manieren van afstemmen goed werken. Op basis van dergelijke (leer)ervaringen ontstaan collectieve patronen. Zo doen we het hier! En wat werkt, dat doet men opnieuw: 'Patronen die in het verleden effectief zijn gebleken voor het oplossen van problemen, worden herhaald.'^[5] En zo ontstaat een cultuur: het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur bestaat uit gestolde, collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen.

Een cultuur is het meest zichtbaar in het gedrag van mensen, maar onderliggend speelt een min of meer samenhangend geheel van opvattingen en overtuigingen, bestaande uit allerlei aannames, beelden, vooronderstellingen, uitgangspunten, vanzelfsprekendheden, verwachtingen, waarden, normen, omgangsregels, taboes, prioriteiten, oordelen, vooroordelen, enzovoorts. Een cultuur biedt medewerkers duidelijkheid en houvast. De collectieve patronen werken door in de manier waarop zij bepalen:

- hoe een situatie geïnterpreteerd moet worden: wat is er in deze situatie aan de hand en wat is mijn rol daarin?
- welke handelingsalternatieven er zijn: welke keuzemogelijkheden heb ik?
- wat behoorlijk en wat onbehoorlijk is: welke handeling is in deze situatie gepast?

[4] Cultuur is een complex begrip. Er bestaan veel verschillende definities, waarbij bijvoorbeeld onderscheid kan worden gemaakt tussen een antropologische invalshoek of een (sociaal)psychologische invalshoek. Zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport *Ethical Culture Building: A Modern Business Imperative* van het Ethics Resource Center: <http://www.ethics.org/resource/ethical-culture-building-modern-business-imperative>. We zijn in onze uitwerking schatplichtig aan het werk van Schein. Zie voor een overzicht voor ontwikkelingen in het denken over cultuur bijv. R. van Es (2009), 'Noem het vooral geen cultuurverandering', in: Van Es, Boonstra en Tours (red.), *Cultuurverandering: mythe en realiteit*, Kluwer, A. Straathof (2009), *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*, proefschrift Erasmus Universiteit, en DNB working paper (2011), *Corporate culture and behaviour: a survey*, http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%2020334_tcm46-265304.pdf. We snappen dat in één organisatie sprake kan zijn van meerdere (sub)culturen en dat deze (sub)culturen mede worden gevormd door de cultuur buiten de organisatie (de 'Nederlandse' cultuur, de sector, de professionele beroepsgroep, etc.). We zullen hier echter voor de eenvoud in het betoog niet dieper op ingaan.

[5] R. Vos en R. Witte (2007), *Integriteit en cultuur*, Ministerie van Financiën: 14. Zie http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/boeken_integriteitencultuuruitdagingvoormanagereauditoprojectbureauafar.pdf

Een belangrijke functie van cultuur is dus: duidelijkheid bieden. Daarnaast heeft cultuur 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.'^[6]

De normatieve geldingskracht van cultuur

De collectieve patronen hebben een sterke normatieve geldingskracht. '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.'^[7] Maar cultuur is niet causaal wetmatig. Medewerkers kunnen afwijkend gedrag vertonen, maar daarmee lopen ze het risico dat ze zichzelf buiten de groep plaatsen. En dat gaat ten koste van het sociale kapitaal: 'De mens is nu eenmaal een sociaal dier. En ons sociale kapitaal, de goodwill die we hebben bij anderen, zetten we niet graag op het spel. We willen graag leuk, behulpzaam, positief en aardig worden gevonden. Hoe groter dat sociale kapitaal, des te sterker de band is tussen mensen.'^[8] En daarmee wordt eigenlijk al aangegeven hoe cultuur mensen beïnvloedt: om bij de groep te horen, zullen mensen zich aanpassen aan de patronen die kenmerkend zijn voor de groep. Op die manier laat je zien dat je erbij hoort.

Cultuur en organisatie

Een cultuur ontstaat en wordt bevestigd en onderhouden in de interactie tussen mensen. Zet een aantal mensen bij elkaar en er ontstaat bijna als vanzelf een cultuur: zo doen we het hier! Als we het hebben over organisatiecultuur, dan moeten we natuurlijk goed beseffen dat een organisatie een heel specifieke

context is. Mensen worden betaald om bepaalde werkzaamheden te verrichten die hen vanuit de organisatie worden opgedragen. Ze hebben leidinggevenden die hen aansturen en beoordelen. Ze hebben te maken met allerlei voorschriften, regels en systemen.

Bik geeft aan dat de organisatiecultuur voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door de boodschappen die de mensen denken te ontvangen over wat echt wordt gewaardeerd binnen de organisatie.^[9] Die boodschappen hebben in ieder geval vier bronnen:

- het voorbeeldgedrag van de leiding (bijvoorbeeld hoe leidinggevenden zelf hun declaratieformulier invullen, hoe ze omgaan met gemaakte fouten of in hoeverre ze ervoor openstaan om lastige dilemma's te bespreken);
- de beslissingen die worden genomen over tijd, geld of andere schaarse middelen (Welk punt valt altijd van de agenda af? Wordt dat punt dan wel belangrijk gevonden? Wie krijgt promotie? En waarom?);
- de regels, procedures en systemen in de organisatie (zoals het beloningssysteem, het performance management systeem, maar ook interne controle- en integriteitsmaatregelen zelf);
- het verhaal dat wordt verteld over wat belangrijk wordt gevonden (zoals het doel, de missie, de visie en de kernwaarden).

De eerste drie bronnen gaan over daden. Die zijn vaak krachtiger dan woorden. Zoals een der geïnterviewden in een onderzoek naar het voorbeeldgedrag van leidinggevenden, stevig neerzette: 'Mensen beoordelen je niet op wat je zegt, maar op wat je doet.'^[10] En in de woorden van een andere geïnterviewde: 'Wat je doet spreekt zo luid, ik hoor niet wat je zegt.' Wat overigens weer niet wil zeggen dat het

[9] O. Bik (2011), 'Cultuur centraal in zorgplicht', *Tijdschrift voor Compliance*, nr. 1-2, 36-39.

[10] L. Treviño, L. Hartman en M. Brown (2000), 'Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership', *California management review*, vol. 42, no. 4, 128-142.

[6] Vos en Witte (2007), *ibid.*: 15.

[7] Vos en Witte (2007), *ibid.*: 14.

[8] M. Blok (2013), *Kop dicht, mond open. Breaking corporate silence*, Adformatie Groep: 15.

verhaal onbelangrijk is. Het gaat om boodschappen die mensen *denken* te ontvangen. Medewerkers zien een leidinggevende van alles doen, maar ze zien niet wat er in zijn hoofd omgaat. Als hij dus niet vertelt waaróm hij doet wat hij doet, wat het verhaal erbij is, dan kunnen ze slechts gissen naar de beweegredenen. En dan is het niet vanzelfsprekend dat medewerkers denken dat de manager, bijvoorbeeld, kernwaarden een warm hart toedraagt. Waarom zou hij er anders over zwijgen?

In essentie, stelt Bik, ‘stuurt een organisatie altijd op cultuur, alleen niet altijd bewust en zeker niet altijd op de goede wijze of in de goede richting.’^[11] Hoe kan een organisatie bewust op cultuur sturen? Dat behandelen we paragraaf 3.

Twee dimensies van cultuur

In de literatuur zijn allerlei dimensies onderscheiden om een bepaalde cultuur te karakteriseren.^[12] Bijvoorbeeld: procesgericht, mensgericht, taakgericht, open, gesloten, hiërarchisch, etc. Sommige onderzoekers hebben zo categorieën opgesteld om culturen te classificeren. Dat kan voor bepaalde doeleinden heel nuttig zijn. Kijkend naar discussies over organisatiecultuur en integriteit vinden wij het belangrijk om onderscheid te maken tussen twee dimensies: waardenvol en gewetensvol.^[13] Dit onderscheid is verwant aan het onderscheid tussen moraal en ethiek, waarbij moraal staat voor de gedeelde waarden en normen en ethiek voor reflectie op de moraal.

Als minister Dijsselbloem een genadeloos oordeel velt over ‘misstanden en verkeerd gedrag die vrij breed door de organisatie’ van de Nederlandse Spoorwegen zijn verspreid, dan spreekt hij een oordeel uit over de waardenvolle dimensie van de NS-cultuur, over de gedeelde moraal in de organisatie. In een *waardenvolle* cultuur kunnen alle medewerkers een antwoord geven op de volgende vragen en ze gedragen zich daar ook naar:

‘Wat doen we hier? Voor wie doen we het?
Waar gaan we naartoe? En hoe komen we er?
Waar zijn we goed in?
Vanuit welke waarden en normen opereren we?
Wat is onze grote wens of ambitie?
Wat is onze bijdrage aan de wereld?’^[14]

Vanuit een waardenvolle dimensie kijken we op twee manieren naar een organisatiecultuur. In de eerste plaats: zijn er duidelijke impliciete en expliciete waarden en normen die ook daadwerkelijk richtinggevend zijn? Is er een gedeelde moraal? Een *waardenloze* cultuur biedt geen richting. Die is *amoreel* en laat het aan alle individuele medewerkers over om hun eigen oordeel te vormen.

En in de tweede plaats, als we dan over cultuur nadenken in het kader van integriteit: kunnen deze waarden en normen de morele toets der kritiek doorstaan, passen de huidige waarden en normen bij goed ambtenaarschap? De maffia heeft immers ook een waardenvolle cultuur. Alleen is die cultuur *immoreel*. De kritiek van Dijsselbloem was hierop gericht: in de cultuur van de NS overheersten blijkbaar de verkeerde waarden en normen.

[11] Bik (2011), *ibid.*: 38.

[12] Zie voetnoot 4 voor literatuuroverzichten.

[13] Zie voor een uitgebreide bespreking van dit onderscheid het hoofdstuk ‘Veranderen van cultuur’ in E. Karssing (2011), *De oplossing is het probleem niet! Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*, Capelle aan den IJssel: NCI.

[14] T. Peeman (2009), *I trust U. Managen vanuit vertrouwen*, Amsterdam: Pearson Education: 70.

Een *gewetensvolle cultuur* komt op een andere manier in beeld, namelijk: de gedeelde moraal kritisch kunnen bevragen. In de in de inleiding genoemde brief, benadrukt Plasterk de gewetensvolle dimensie, wanneer hij aangeeft: 'Integriteit "vormt" zich immers niet alleen in regels, maar voornamelijk in een *goed gesprek*.' Hetzelfde geldt voor de conclusie van de commissie-Halsema (Commissie Behoorlijk Bestuur) die stelt dat nog meer regels niet helpen om misstanden te voorkomen. Er zijn lastige gesprekken nodig: 'Die lastige gesprekken hoeven niet steeds lastig van toon te zijn – een goede eerste vraag is "Hoe gaat het eigenlijk?"' De gesprekken zijn er vooral om indringende vragen te stellen, zonder meteen te eindigen in het antwoord ja of nee. Het zijn gelegenheden om het eigen en andermans handelen te bevragen, een discussie over waarden te voeren en afwijkende opvattingen te horen. Geen snelle enquêtes aan de hand van prefab-vragenlijsten, maar inhoudelijke gesprekken waarin mensen om hun ervaringen en meningen wordt gevraagd.^[15]

Goodpaster werkt in *Corporate Conscience* de karakterisering van de gewetensvolle dimensie uit.^[16] Hij stelt dit gelijk aan kritisch onderzoek van waarden, normen, opvattingen en overtuigingen: 'Waarom vind ik dit en kan het de toets der kritiek doorstaan?' Dit zijn *ethische* vragen, vragen die reflecteren op de moraal. Het stellen van dergelijke vragen is cruciaal. Ze gaan verder dan hoe-vragen als: Hoe voer ik deze opdracht uit? of Hoe kan ik deze taak efficiënter uitvoeren? Hierbij staan de achterliggende inzichten niet of nauwelijks ter discussie.

[15] Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), *Een lastig gesprek*: 21. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur.html>

[16] K. Goodpaster (2007), *Conscience and corporate culture*, Oxford: Blackwell.

Belangrijk is dat juist de waarom-vraag wordt gesteld. Pas dan komen waarden, normen, opvattingen en overtuigingen zelf aan bod en wordt het mogelijk ze te onderzoeken en waar nodig te corrigeren. Goodpaster concludeert daarom dat in een organisatie tijd moet worden gemaakt om na te denken over de missie, over de operationele doelstellingen, over 'onze manier van werken'. In een gewetensvolle cultuur vinden collega's het vanzelfsprekend om, gevraagd en ongevraagd, met elkaar het gesprek aan te gaan over vanzelfsprekendheden, over lastige kwesties, over de inhoud en grenzen van hun verantwoordelijkheden. Om gezamenlijk uitgangspunten te verhelderen en te toetsen en te zoeken naar toepasbare kaders. En indien nodig, elkaar daar ook op aan te spreken.

In een integere organisatie is het mogelijk om dergelijke ethische vragen te stellen. Daar heerst een gewetensvolle cultuur. Kenmerken van een dergelijke cultuur zijn: veiligheid, openheid, alertheid, constructief meedenken, aanspreekbaarheid, vertrouwen, wederzijds begrip en respect. Er is ruimte voor echte vragen, vragen waarbij het antwoord niet vanzelfsprekend is.

Vitale cultuur

Een cultuur wordt dus door mensen gemaakt, maar beïnvloedt ook mensen. Cultuur ontstaat in de interactie tussen mensen, het is mensenwerk, het resultaat van een collectief leerproces. Cultuur is niet het resultaat van een menselijk ontwerp, maar ontstaat, vaak via *trial and error*, uit de manier waarop groepen mensen reageren op problemen en uitdagingen. Tegelijkertijd is een cultuur ook een belangrijk 'hulpmiddel' voor de interactie, voor de manier waarop mensen met elkaar omgaan.^[17] In een *vitale* cultuur is tegelijkertijd sprake van bevestiging en leren, van stollen en ontstollen.

[17] Giddens noemt dit de dualiteit van sociale structuren.

Nieuwkomers worden in de cultuur ingewijd. Voor hen is de bestaande cultuur te vergelijken met de manier waarop de regels van het verkeer, ook mensenwerk, er voor nieuwe weggebruikers op een 'natuurlijke' wijze zijn. De regels zijn er al voordat iemand voor het eerst de weg opgaat en blijven onveranderd bestaan bij de komst van een nieuwe weggebruiker.^[18] In een socialisatieproces kunnen mensen zich de cultuur eigen maken en zelfs omarmen. Vervolgens is er in een vitale cultuur ook ruimte voor 'innovatie'. Mensen of groepen mensen kunnen de huidige cultuur ter discussie stellen, nieuwe overwegingen introduceren en oude overwegingen nieuw leven inblazen. Niet alleen in woorden, maar voor een belangrijk deel ook in daden.

De vitaliteit van een cultuur kan op twee manieren onder druk komen te staan. In de eerste plaats doordat de patronen niet langer worden onderhouden en doorgegeven. Een vitale cultuur wordt ook door mensen gedragen, bevestigd door de manier waarop men met elkaar omgaat. Een cultuur verliest haar levenskracht wanneer ze niet langer wordt doorgegeven en haar normatieve geldingskracht kwijtraakt. Dan vervliegt de waardenvolle dimensie. Het resultaat is een organisatie zonder gedeelde moraal waarin ieder voor zichzelf zijn koers moet bepalen.

In de tweede plaats wordt een vitale cultuur bedreigd door *reïficatie*: de gestolde (leer)ervaringen verstenen. Nieuwe problemen en uitdagingen vragen soms echter om een nieuwe aanpak. Er is sprake van reïficatie als de 'oude oplossingen' heilig worden verklaard en er dus geen sprake meer is van leren, er geen ruimte is voor andere of nieuwe oplossingen. De gewetensvolle dimensie is dan verdwenen. In een vitale cultuur kunnen bepaalde patronen juist tijdelijk worden ontsteld en bevraagd: is dit nog steeds de beste oplossing of

[18] Vgl. J. Jansz (1991), *Person, self, and moral demands*, Leiden: DSWO Press.

moeten we een andere oplossing vinden? Cultuur is dan veranderbaar door ethische vragen te stellen en de ingesleten patronen te doorbreken.^[19]

Een vitale cultuur valt overigens niet per se samen met de gewenste cultuur. Daarvoor moeten de waarden en normen passen bij goed ambtenaarschap. Een reden te meer om met het integriteitsbeleid ook te sturen op organisatiecultuur.

MODEREREN EN STRUCTUREREN

Bij de vormgeving van integriteitsbeleid is van oudsher stevig ingezet op regels, procedures en systemen. De nadruk ligt dan op de structuur van de organisatie. Ook is de rol van bestuurders en leidinggevendenden altijd benoemd: ze moeten zelf het goede gedrag voorleven, het belang van integriteit benadrukken en, indien nodig, verkeerd gedrag corrigeren.^[20]

De laatste jaren wordt steeds meer het belang van cultuur benadrukt. Terecht, als we kijken naar de analyse hierboven. Integriteit en cultuur horen op natuurlijke wijze bij elkaar. De organisatiecultuur geeft aan wat de bestaande patronen van waarnemen, denken, doen en voelen daadwerkelijk zijn: zo doen we het hier! Integriteit zegt iets over de gewenste moraal en is daarmee dus een toetssteen voor de organisatiecultuur. Maar hoe verhoudt de oproep om aandacht te hebben voor cultuur, zich tot de structuur, tot de meer klassieke inzet van regels, procedures en systemen?

[19] J. Boonstra (2010), *Leiders in cultuurverandering*, Van Gorcum: 26-27.

[20] We gaan verder niet in op de rol van leiderschap, zonder daarmee aan te willen geven dat dit onbelangrijk is. Zie voor aanwijzingen voor de rol van bestuurders en managers paragraaf 2 'cultuur en organisatie' en hoofdstuk 2 in dit jaarboek.

Wisselwerking

Cultuur ontstaat primair in de interactie tussen mensen. Echter, de organisatiestructuur heeft zeker ook invloed. Ze geeft mede vorm aan de cultuur in de organisatie. Structuur is immers een belangrijke bron voor de boodschap over wat in de organisatie echt wordt gewaardeerd. Ofwel: regels, procedures en systemen hebben een *structurerende* werking op cultuur! Deze invloed kan erg sterk zijn. Ten goede en ten kwade. Het deed Luyendijk, in zijn boek over de financiële sector in Londen, zelfs verzuchten: 'Zouden we morgen de hele City naar een onbewoond eiland afvoeren en vervangen door een kwart miljoen nieuwe mensen, dan ben ik ervan overtuigd dat we in no time hetzelfde wangedrag weer zullen zien'.^[21]

Omgekeerd heeft de organisatiecultuur een *modererende* invloed op de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium.^[22] De effectiviteit van regels, procedures en systemen is mede afhankelijk van de mate waarin zij in de cultuur worden verankerd. In goed integriteitsbeleid krijgt dus zowel cultuur als structuur aandacht. Maar niet als verschillende grootheden die los staan van elkaar of zelfs alternatieven voor elkaar zijn: juist in hun *wisselwerking* vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid!

De modererende cultuur

Met instrumenten, maatregelen, procedures en regelingen tracht integriteitsbeleid het gedrag van ambtenaren te beïnvloeden. Meestal door ambtenaren op *directe* wijze individueel aan te spreken. De individuele ambtenaar moet zijn nevenwerkzaamheden registreren; de individuele ambtenaar mag slechts in beperkte mate geschenken aannemen.

Maar ook de organisatiecultuur beïnvloedt het gedrag van ambtenaren. Wie instrumenten, maatregelen, procedures en regelingen inzet, kan hier niet aan voorbijgaan. Op de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium om ambtenaren direct aan te spreken, heeft de cultuur een *modererende* invloed. Ambtenaren zullen een maatregel die goed aansluit bij de bestaande cultuur eerder omarmen en als gewenst en zinvol beschouwen. En een AO&IC-handboek dat in een informele cultuur in de kast blijft liggen, zal weinig bijdragen aan de interne beheersing van de organisatie. Met andere woorden: de organisatiecultuur kan de effectiviteit van een maatregel versterken maar ook ontkrachten. Hoe groter de kloof tussen 'de wereld van papier' en de cultuur, hoe minder effectief formele of geschreven regels het gedrag van mensen zullen beïnvloeden. Om de slag te maken van papier naar praktijk is verankering in de cultuur een belangrijk aangrijpingspunt.

Vanwege deze modererende invloed is het dus goed om te onderzoeken of bepaalde maatregelen aansluiten bij de cultuur in de organisatie. En of er sprake is van consistentie tussen het verhaal dat men vertelt, de dingen die men doet (het voorbeeldgedrag en de beslissingen die men neemt) en de regels, procedures en systemen.^[23] Zo ja, heel mooi. Dan kunnen maatregelen een cultuur versterken of een aanvulling bieden op reeds bestaande collectieve patronen. Zo nee, dan is wellicht een andere maatregel beter. Een maatregel die niet past bij de cultuur roept alleen maar weerstand op. Dat is overigens niet meteen een reden om de maatregel weer in te trekken. Zeker niet als de maatregel mede gericht is op het veranderen van onwenselijke aspecten van de bestaande organisatiecultuur.

[21] J. Luyendijk (2015), *Dit kan niet waar zijn. Onder bankiers*, Amsterdam: Atlas Contact: 189.

[22] In de wetenschap is een modererende variabele gedefinieerd als een variabele die invloed heeft op de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. In 'ons' geval resp. de structuur en het gedrag.

[23] Bik (2011), *ibid.*

Structurerend beleid

Regels, procedures en systemen hebben omgekeerd ook een *structurende* werking op cultuur. De structuur geeft mede vorm aan de cultuur in de organisatie, als een belangrijke bron voor de boodschap wat er in de organisatie echt wordt gewaardeerd. Structuurmaatregelen leiden tot wijzigingen in de uitvoering van het werk en zetten bestaande collectieve patronen onder druk.^[24] In het rapport *Leading by example* van De Nederlandsche Bank worden structurende aanbevelingen gedaan om, in onze woorden, de gewetensvolle dimensie van organisatiecultuur te versterken:

‘Structuren van tegenspraak: organiseer vergaderingen zo dat een constructieve kritische dialoog kan ontstaan. Eerste voorwaarde is dat de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen helder worden beschreven en dat verwachtingen daaromtrent over en weer worden uitgesproken. Vervolgens kunnen met eenvoudige maatregelen (zoals het benoemen van een ‘advocaat van de duivel’, het werken in subgroepen, etc.) de kwaliteit van de voorbereiding en bespreking van de besluiten worden verbeterd. Ten slotte kan eventueel een derde worden belast met de taak de onderlinge dynamiek te bewaken.’^[25]

Blok noemt bijvoorbeeld functieroulatie als een structurende maatregel om het geweten van de organisatie te versterken: door managers en medewerkers tijdig te laten bewegen, zorgt de organisatie ervoor dat medewerkers scherp en nieuwsgierig blijven.^[26] En een beloningssysteem dat meer oog heeft voor de individuele bijdrage van ambtenaren kan leiden tot competitie op de werkvloer. Een gedragscode is

een structurende maatregel om in te spelen op de waardenvolle dimensie van de organisatiecultuur. Die beschrijft immers de moraal van de organisatie en biedt duidelijkheid: zo doen we het hier!

TOT SLOT

In discussies over integriteitsbeleid worden cultuur en structuur vaak tegenover elkaar gezet. We zien dit terug in andere veelgebruikte tegenstellingen als zacht versus hard, roddruk versus blauwdruk, soft controls versus hard controls. Zeker, het zijn verschillende grootheden. Maar helpt ons dat verder? Het maken van onderscheidingen kent een eigen dynamiek: voordat je het weet wordt het één belangrijker gevonden dan het ander. En dat kan leiden tot schijn-tegenstellingen. Na het knippen – het onderscheiden – moeten we ook weer plakken: hoe verhouden de onderscheiden grootheden zich tot elkaar?

We concluderen dat we juist in de wisselwerking tussen organisatiecultuur en structuur aanknopingspunten vinden voor integriteitsbeleid. Het is verstandig om bij de inzet van beleidsinstrumentaria die primair gericht zijn op individuele ambtenaren, oog te hebben voor de *modererende* werking van de organisatiecultuur op de effectiviteit van regels, procedures en systemen en omgekeerd voor de *structurende* werking van beleidsmaatregelen op cultuur. Op die manier kunnen cultuur en structuur elkaar versterken.

Daarnaast hebben we het belang van een vitale cultuur benadrukt. Hierin is tegelijkertijd sprake van bevestiging en leren, van stollen en ontstollen. ‘Onze manier van werken’ wordt bekrachtigd en er is ruimte voor innovatie, voor leren. Dit vergt onderhoud. En soms is de cultuur zelf het probleem geworden. Dan is de moraal vervlogen of juist versteend. In dergelijke gevallen is een ‘cultuurverandering’ wenselijk. Zowel bij onderhoud als bij verandering is

[24] Boonstra (2010), *ibid.*: 205.

[25] DNB (2013), *Leading by example. Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen*. http://www.dnb.nl/binaries/Leading%20by%20example_tcm46-286975.pdf

[26] Blok (2013), *ibid.*: 94-98.

het gepast om te kijken hoe je met maatregelen primair op cultuur kunt inspelen. Daarbij ligt de nadruk op interactieve en betekenisvolle interventies. Met andere woorden: op het goede, maar soms lastige, gesprek.

Om de waardenvolle cultuur te agenderen, is het zaak om bestaande collectieve patronen zichtbaar te maken, onderliggende waarden, normen en overtuigingen te expliciteren, en deze vervolgens te confronteren met de gewenste moraal. Bijvoorbeeld door:

- storytelling en door trotse verhalen uit te wisselen^[27];
- te werken aan bezieling, door aan te sluiten op de ‘stille waarden’ van medewerkers^[28];
- gezamenlijk een gedragscode te formuleren;
- direct feedback te geven op de gevolgen van ongewenst gedrag;
- tijdens introductieprogramma’s de normen en waarden van de organisatie te behandelen.

Om de gewetensvolle cultuur te versterken, is een leeromgeving nodig waarin de medewerkers ervaringen uitwisselen, daarop reflecteren en daarvan leren.^[29] Belangrijk doel is: leren te leren. Dat vereist tijd en aandacht in de organisatie. Enkele suggesties voor organisaties om aan een gewetensvolle cultuur te werken:

- periodiek, kritisch onderzoek naar beoordelings- en besluitvormingsstructuur;
- training en communicatie over zorgvuldige morele oordeelsvorming;
- diversiteit bevorderen;
- creativiteit en initiatief belonen;

[27] Zie bijv. E. Karssing (2013), ‘Beroepstrots en integriteit. Inspireren en leren met trotse verhalen’, in: M. Zweegers en E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2013*, BIOS.

[28] Vgl. H. Aardema (2005), *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit Nederland.

[29] Boonstra (2010), *ibid.*: 269.

- veiligheid, openheid, etc. uitvragen via een medewerkerstevredenheidsonderzoek;
- zichtbaar tegenstrijdige belangen erkennen en afwegen.^[30]

De volgende uitdaging: beleid maken met kennis van gedrag

In dit hoofdstuk hebben we de uitdaging van Hoekstra opgepakt om eens goed te doordenken hoe cultuur en structuur elkaar kunnen versterken. Nu wacht ons de volgende uitdaging. In 2014 zijn drie rapporten verschenen waarin wordt gepleit voor een gedragswetenschappelijk perspectief op overheidsbeleid.^[31] Cultuur speelt daar weliswaar een rol in, maar dit gedragswetenschappelijk perspectief is veel breder: ‘In de gedragswetenschap is al lange tijd bekend dat veel mensen niet altijd weloverwogen en goed geïnformeerd kiezen, vaak een voorkeur hebben voor de status quo, niet alleen worden gedreven door financieel eigenbelang, geregeld de neiging hebben geringe voordelen op korte termijn zwaarder te wegen dan grote winsten op lange termijn, gevoelig zijn voor wat anderen doen, zonder het zich te realiseren worden beïnvloed door factoren in de omgeving, enzovoort.’^[32] De rapporten gaan niet in op integriteitsbeleid. Maar het lijkt onvermijdelijk dat deze gedragskennis ook bij het denken over het integriteitsinstrumentarium zal worden gebruikt om te simpele intuïties over ‘wat werkt’ te bekritisieren en nieuwe, innovatieve maatregelen te ontwikkelen.

[30] Uit: DNB (2009), *De 7 elementen van een integere cultuur*: http://www.dnb.nl/binaries/De%207%20Elementen%20van%20een%20Integere%20Cultuur_tcm46-233197.pdf

[31] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014), *Doen en laten: Effectiever milieubeleid door mensenkennis*; Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2014), *De verleiding weerstaan: grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014), *Met kennis van gedrag beleid maken*. Zie ook de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 140).

[32] WRR (2014), *ibid.*: 38.

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

Contact: e.karssing@nyenrode.nl

Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl