



ESSAY

Een beetje integer kan wel!

Korte verkenning van het veranderende integriteitsbegrip en de betekenis daarvan voor publieke organisaties

Laurens Vellekoop en Marte Oost

Maart 2022

Inleiding

Nederland staat niet stil. Er zijn oneindig veel opgaven op het gebied van woningbouw, jeugdzorg, klimaat, arbeidsverhoudingen en digitalisering. Al deze publieke vraagstukken vragen om oplossingen. En de meer dan zestienhonderd overheidsorganisaties en -instanties die het Nederlands openbaar bestuur rijk is, staan daarvoor aan de lat.

Realisatie van deze opgaven vraagt om een integer en weerbaar bestuur en dito organisaties. Integriteit en weerbaarheid maken namelijk deel uit van 'goed bestuur' en 'goed ambtenaarschap'.¹ In dit essay verkennen we de ontwikkeling van de begrippen integriteit en weerbaarheid, leggen we uit wat dit betekent voor publieke organisaties en beschrijven we hoe zij hun integriteit kunnen versterken en hun weerbaarheid kunnen vergroten.

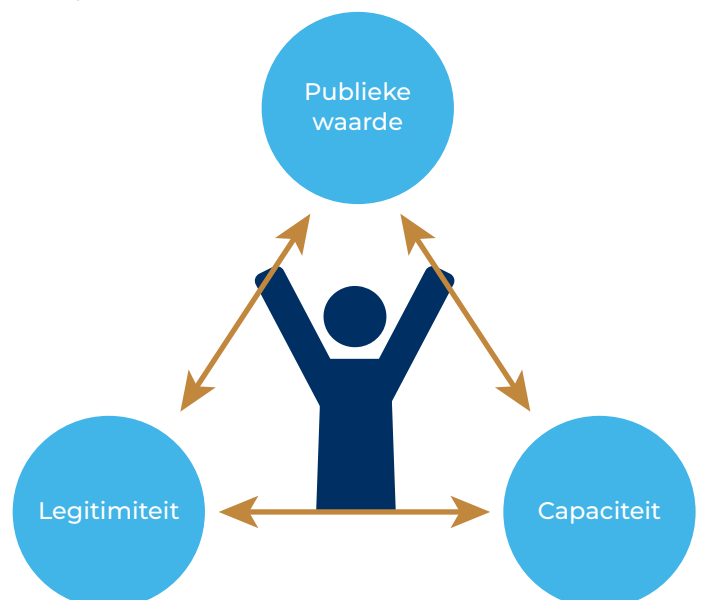
Opbouw essay

Het publieke-waardedenken vormt de grondslag voor onze visie op goed bestuur, integriteit en weerbaarheid. Wij lichten toe wat dit denken inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot integriteit en weerbaarheid. Vervolgens beschrijven we de veranderende realiteit van overheidsorganisaties en wat dit betekent voor het integriteitsbegrip.

Vanuit deze ontwikkelingen komen we tot een aantal organiserende principes voor integriteitsbeleid.² Deze organiserende principes vormen het uitgangspunt voor verdere invulling van beleid. We ronden af met een aantal bouwstenen voor beleid op het gebied van integriteit en weerbaarheid.

Integriteit, goed bestuur en publieke waarde

Overheidsorganisaties zijn er om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Of, in de woorden van de Amerikaanse bestuurskundige Mark Moore: publieke waarde. Om publieke waarde te realiseren, werkt elke organisatie vanuit een waardedriehoek (zie figuur 1).



Figuur 1.

¹ Zie voor meer achtergrond op dit punt de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, 2009.

² Met de term 'integriteitsbeleid' bedoelen wij acties gericht op versterking van de integriteit en vergroting van de weerbaarheid van individuele medewerkers, teams en organisaties.

Deze waardedriehoek is opgebouwd uit drie elementen:

1. **Een waardepropositie.** Dit is een omschrijving van de maatschappelijke meerwaarde die een organisatie wil bereiken.
2. **Capaciteit.** Dit betreft de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om tot realisatie van de waardepropositie te komen.
3. **Legitimiteit.** Hiermee wordt bedoeld op steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders voor de waardepropositie en de wijze waarop die wordt gerealiseerd.

In een waardeketen wordt gewerkt aan het realiseren van de waardepropositie. Deze waardeketen is als het ware een keten van activiteiten om output te genereren die bijdraagt aan het verwezenlijken van de waardepropositie en op draagvlak kan rekenen.

Volgens Moore is balans tussen de inzet van capaciteit, de legitimiteit van de omgeving en de beoogde waardepropositie cruciaal om als overheidsorganisatie effectief tot maatschappelijke meerwaarde te komen.

Goed bestuur en daarmee integriteit zien wij als onderdeel van het legitimiteitsbegrip van Moore. Gesteld in onze eigen woorden betekent dit dat om effectief tot maatschappelijke meerwaarde te kunnen komen, de wijze waarop de waardepropositie wordt bepaald (het politieke proces) en de inzet van capaciteit (handelen van bestuurders, ambtenaren) in overeenstemming dient te zijn met de beginselen op het gebied van goed bestuur en (daarmee) integriteit. Gebeurt dit niet, dan komt de realisatie van publieke waarde al snel onder druk te staan. Besluiten worden teruggefloten door de rechter, burgers verliezen het vertrouwen en/of een organisatie kan niet langer functioneren. Ter illustratie volgen in onderstaand kader twee voorbeelden daarvan.

Toeslagenaffaire – Ambtenaren van de Belastingdienst hebben mensen ten onrechte aangemerkt als fraudeur. Daarnaast is in sommige gevallen juist conform de wet gehandeld terwijl een meer menselijke maat geboden was. Ook heeft de ambtelijke top nagelaten in te grijpen op het moment dat er vermoedens van misstanden waren. En momenteel spelen er allerlei vragen over de inzet van algoritmen om fraude op te sporen. Dit alles leidde en leidt tot grote maatschappelijke en politieke verontwaardiging en de val van een kabinet. Bovendien heeft het vertrouwen in de Belastingdienst en de overheid in zijn totaliteit een grote knauw gekregen. Last but not least ervaren vele duizenden burgers nog dagelijks de negatieve gevolgen van deze affaire en is er nog geen zicht op een oplossing.

Bestuurscrisis Den Haag – In oktober 2019 viel de recherche de huizen en werkkamers binnen van twee wethouders van de gemeente Den Haag. Ze worden verdacht van corruptie, schending van het ambtsgeheim en omkoping. Als gevolg hiervan wordt het vertrouwen in beide wethouders opgezegd, ontstaat er een bestuurscrisis en loopt het vertrouwen in de Haagse politiek en de gemeente Den Haag een flinke deuk op. Nog altijd is de stad in de greep van (de nasleep van) deze affaire.

Integriteit verdient dus de volle aandacht en is integraal onderdeel van goed bestuur en goed ambtenaarschap. Het is een randvoorwaarde om als publieke organisatie tot maatschappelijk meerwaarde te komen.

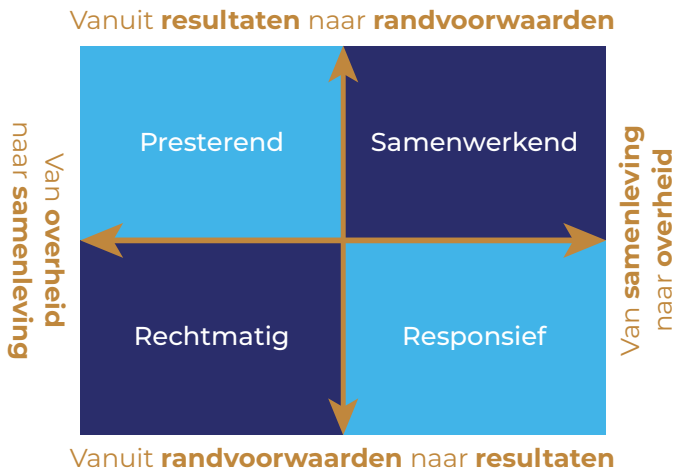
Veranderend integriteitsbegrip

Hierna schetsen we aan de hand van een aantal bewegingen de ontwikkeling van het integriteitsbegrip. Bottomline is dat het steeds ingewikkelder wordt om te zeggen of iets of iemand integer is of niet. Dit omdat het grijze gebied – de zone waarin niet geheel duidelijk is hoe vanuit integriteitsoogpunt te handelen – de afgelopen jaren fors is toegenomen. Een nieuw integriteitsbegrip is dan ook noodzakelijk: we gaan van zwart-wit naar veelkleurig en van integriteit naar weerbaarheid.

Van binnen naar buiten

Overheidsrollen veranderen. In *Sedimentatie in sturing* beschrijft de NSOB de noodzaak voor overheden om per opgave hun rol te bepalen.³ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier rollen die de overheid afhankelijk van het vraagstuk kan innemen. Voorheen lag de nadruk op de rechtmatige overheid en (later) de presterende overheid, waarbij de overheid plannen bedacht en uitvoerde. Inmiddels staan overheden steeds vaker niet zelf aan de lat voor realisatie van maatschappelijke opgaven, maar gebeurt dit in samenwerking met de maatschappij (samenwerkende overheid) of door de maatschappij zelf. In dat laatste geval wordt van een overheidsorganisatie verwacht dat zij op een goede wijze aansluit bij en reageert op initiatieven vanuit de samenleving (de responsieve overheid).

³ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, *Sedimentatie in sturing; Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, 2015.



Figuur 2.

Deze uitbreiding van overheidsrollen heeft gevolgen voor de manier waarop de overheid zich organiseert en voor haar omgang met integriteit. In samenwerking (met wisselende partners) gelden immers andere kaders, normen en waarden dan wanneer de overheid zaken helemaal zelf bepaalt en uitvoert. In dat laatste geval is veelal helder wat onder integer gedrag wordt verstaan en kan er (mede daardoor) veel in normen en procedures worden afgevangen. Bij samenwerking en aansluiting bij maatschappelijke initiatieven (rechtelijk van het schema) kan heel verschillend gedacht worden over ethiek en integriteit, zijn procedures en kaders vaak afwezig, komen ambtenaren en bestuurders in contact met allerlei partijen en moeten continu afwegingen worden gemaakt. Soms onder druk, vaak zonder duidelijke regels en procedures, maar altijd in overeenstemming met eigen én maatschappelijke normen en waarden op het gebied van integriteit.

Stichting Energieacademie – Deze stichting is opgezet door de gemeente Den Haag in samenspraak met enkele ondernemers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen. Binnen een jaar nadat de Energieacademie zijn deuren opende, was de stichting failliet, de subsidie verdampt en vrijwel niemand doorgestroomd naar een baan. De stichting ging ten onder aan wanbestuur, een wankel businesscase, ruzie en (vermoedens van) niet-integer gedrag. Een wethouder trad af en verschillende ambtenaren kwamen ernstig onder vuur te liggen.

Opgavegericht werken: van generiek naar maatwerk

Overheidsorganisaties proberen niet langer hun eigen institutionele realiteit centraal te stellen, maar aan te sluiten bij behoeften vanuit de maatschappij. Domeinoverstijgend samenwerken, werken volgens de bedoeling en opgavegericht zijn in dat kader veelgehoorde termen. De energietransitie is hier een goed voorbeeld van: milieu, natuur, economie en ruimtelijke ordening moeten worden gecombineerd om een windmolenpark te realiseren.

Opgavegericht werken dwingt ambtenaren en bestuurders een andere houding aan te nemen. Zij moeten (leren) denken vanuit effecten van hun handelen en niet alleen vanuit de (eigen) taken en verantwoordelijkheden. Daarmee wordt een groot beroep gedaan op de eigen inschatting van de situatie en het wegen van verschillende beginselen. Elke opgave is anders en er zijn geen generieke regels die precies aansluiten op de specifieke situatie van de opgave.

Dit betekent dat het aflopen van procedures en het toetsen aan vooraf vastgestelde regels niet langer de norm is. Maatwerk is het adagium.⁴ Of het nu gaat om het verstrekken van een omgevingsvergunning, het toekennen van subsidies, de beoordeling van een aanvraag in het kader van de Wmo of een handavingsdossier. En of dat niet al lastig genoeg is, dient dit ook nog te gebeuren in overeenstemming met (vaak vage) normen en waarden op het gebied van integriteit. De oplossing ligt dan niet in het opstellen van extra regels, maar in het maken van afspraken over het totstandkomings- en verantwoordingsproces van keuzes.

⁴ Wij gebruiken als definitie van maatwerk 'het ongelijk behandelen van gevallen, naarmate ze verschillend zijn'. Dit staat tegenover het 'gelijk behandelen van gelijke gevallen'.

Van zwart-wit naar veelkleurig

Wie een willekeurige ambtenaar of bestuurder vraagt wat integriteit inhoudt, wordt doorgaans geconfronteerd met een verkeerd geciteerde Ien Dales. Toen Dales aan het begin van de jaren negentig minister van Binnenlandse Zaken was, speelde een aantal grote woningbouwaffaires. Integriteit was naar de achtergrond geraakt en moest op de politieke agenda worden gezet. Bovendien moest worden uitgestraald dat integer handelen een vanzelfsprekendheid was. Tijdens het VNG-congres van 1992⁵ zette zij met haar fameuze uitspraak 'een beetje integer kan niet'⁶ deze boodschap kracht bij en gaf ze het onderwerp de aandacht die het toen nodig had.

Inmiddels zijn we bijna dertig jaar verder en is het integriteitsbegrip veranderd. Integriteit is ook geen statisch begrip, het ontleent zijn betekenis aan de tijd, de plaats en de context waarbinnen het van toepassing is. Ga maar na, een decennia geleden dachten we heel anders over ongewenste omgangsvormen dan nu, in de VS wordt heel anders over belangenverstrengeling gedacht dan in Nederland en integriteit binnen de bankenwereld betekent wat anders dan integriteit binnen een gemeente.

De woorden van Ien Dales suggereren een tegenstelling tussen de 'goeden' en de 'slechten', die geen recht doet aan de huidige realiteit. De praktijk is complexer. Iedereen weet dat stelen niet mag. Het wordt pas ingewikkeld bij dilemma's in een veelkleurig gebied waarin, ook vanuit het oogpunt van integriteit, de goede oplossing niet altijd evident is. En laat dat nu steeds vaker het geval zijn voor ambtenaren en bestuurders. Bij investeringsbeslissingen, in handavingsdossiers, in de omgang met Wob-verzoeken, bij de inzet van digitale technologie of in de samenwerking met private partijen. In plaats van een onderscheid tussen goed en slecht draait het om het maken van een afweging, deze kunnen motiveren en daar transparant over zijn.

Van juridisch naar moreel-ethisch

Daarnaast is het bij integriteit cruciaal om onderscheid te maken tussen het juridisch en het moreel-ethisch perspectief. Waar Dales lijkt uit te gaan van een sterk juridisch perspectief op integriteit (iets mag wel of niet), is het moreel-ethisch perspectief in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden.

Bij het moreel-ethisch perspectief, binnen de context van een publieke organisatie, draait het er niet om of iets mag of niet. Het gaat erom of een handeling in overeenstemming is met de organisatorische (en maatschappelijke) opvattingen over goed handelen. Daaruit volgt dat de invulling van de begrippen goed bestuur en goed ambtenaarschap afhankelijk is van organisatorische en maatschappelijke opvattingen over goed handelen, die bovendien continu veranderen.

Van integriteit naar weerbaarheid

De laatste jaren heeft de term weerbaarheid in het openbaar bestuur een vlucht genomen. Dit begrip wordt vaak in verband gebracht met ondermijning, drugscriminaliteit en bedreiging van bestuurders. Wij hanteren een bredere uitleg. Volgens ons gaat weerbaarheid erom dat (mensen binnen) overheidsorganisaties kunnen omgaan met beïnvloeding en ongewenste activiteiten van buitenaf dan wel van binnenuit.

Door de veranderende rol van de overheid is juist die druk van buitenaf steeds prominenter aanwezig. Denk aan projectontwikkelaars met grote belangen binnen de gemeentegrenzen, individuele raadsleden met een verzoek aan een ambtenaar of wethouder, boze boeren op de stoep van het provinciehuis en bewoners in het buitengebied die handavingsambtenaren bedreigen. Ook intern spelen deze situaties. Neem de omgang met druk van een wethouder om een handavingszaak te laten vallen, een wethouder die pressie uitoefent niet alle documenten te verstrekken in het kader van een Wob-verzoek, of een leidinggevende die ongepaste opmerkingen maakt zonder dat wordt geïntervenieerd.

Om in deze situaties als goed ambtenaar te kunnen handelen, is meer nodig dan een integer persoon zijn. Het draait erom situaties te herkennen, stevig in de schoenen te staan ook als de druk toeneemt, tot een navolgbare afweging komen in een ingewikkelde situatie en het lef hebben je uit te spreken, ongeacht de setting. Integriteit en weerbaarheid zijn daarmee onlosmakelijk met elkaar verbonden. Werken aan integriteit kan niet zonder investeren in weerbaarheid.⁷

⁵ Ien Dales, Om de integriteit van het Openbaar Bestuur, 1992 (www.labyrinth.rienkjonker.nl/sites/default/files/10010.PDF)

⁶ Vaak ten onrechte verbasterd tot 'Een beetje integer bestaat niet'

⁷ De conceptualisering van weerbaarheid is afkomstig van Laurens Vellekoop en Roeland Stolk. Zij hebben dit in 2019 namens Berenschot voor de provincie Gelderland uitgewerkt.

Versterking integriteit en weerbaarheid

Eerder constateerden we dat overheidsorganisaties er zijn om publieke waarde te realiseren. De wijze waarop ze dit doen en de rol die ze daarbij vervullen, is veranderd. Deze nieuwe rol van de overheid heeft gevolgen voor het integriteitsbegrip. We rekenden af met het adagium 'Een beetje integer kan niet', maakten onderscheid tussen het juridisch en moreel-ethisch perspectief op integriteit en benadrukten het belang van weerbaarheid.

In dit hoofdstuk laten we zien wat deze nieuwe situatie en het veranderende integriteitsbegrip vergen van overheidsorganisaties. We doen dit door vanuit een aantal organiserende principes toe te werken naar een concreet handelingsperspectief.

Organiserende principes

Om je als overheid fatsoenlijk te organiseren op een vraagstuk, helpt het om te werken vanuit een aantal organiserende principes. Dergelijke uitgangspunten voor de vormgeving van beleid op het gebied van integriteit zijn in onze ogen voor alle overheidsorganisaties min of meer gelijk. Pas in de uitwerking ontstaan de echte verschillen.

Aandacht voor proceslegitimititeit

Hiervoor stelden we al dat de kaders waarbinnen de overheid zich dient te bewegen op het gebied van integriteit vervagen. 'Een beetje integer kan niet' is niet langer de norm, er is sprake van een veelkleurig gebied waarbinnen vaak geen goed of fout bestaat. Dan resteren de volgende opties:

1. **Zo veel mogelijk dichtregelen met normen**

Dit leidt tot onwerkbaar situaties, doet geen recht aan de voorliggende opgaven en de houding van de overheid die daarbij past. Binnen elke organisatie bestaat een stroming die hier overigens wel behoefte aan heeft.

2. **Geen risico nemen en alle schijn vermijden**

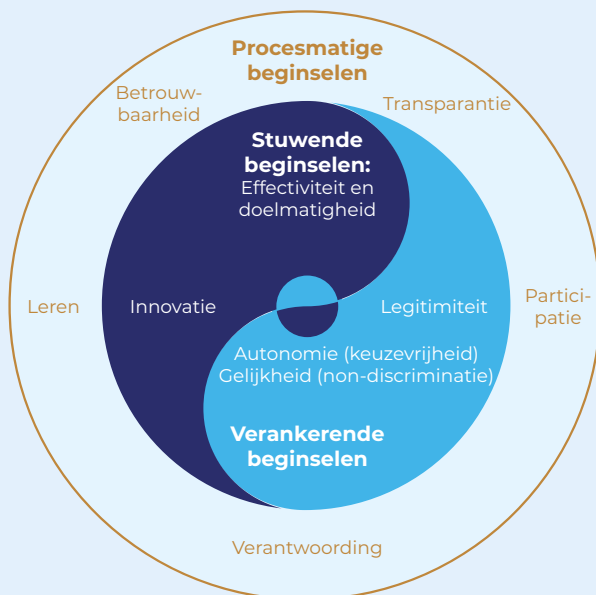
Veilig maar hopeloos ineffectief. Helaas zien we dit nog te vaak gebeuren.

3. **Meer nadruk op de legitimiteit van het besluitvormingsproces**

Daarmee bedoelen we dat een beslissing binnen het grijze gebied als legitiem te zien is als deze het resultaat is van een kenbaar, transparant, veilig en betrouwbaar proces van besluitvorming. In onze ogen is proceslegitimititeit dé manier om tot een goede afweging te komen binnen het grijze gebied. Dit begint met het opstellen en respecteren van procesmatige beginselen. Onderstaand kader bevat een voorbeeld van een uitwerking daarvan.

Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie –

De 12 provincies werken aan een Interprovinciale Digitale Agenda (IDA). In het kader daarvan is in 2020 de Gids Ethiek en Digitale Transformatie uitgekomen.⁸ Deze gids ondersteunt provincies bij de ethisch verantwoorde inzet van data en digitale technologie. In de gids wordt onderscheid gemaakt tussen stuwende beginselen, verankerende beginselen en procesmatige beginselen.⁹ Het onderscheid tussen stuwende en verankerende beginselen helpt provincies om verschillende (vaak botsende) beginselen in beeld te krijgen en deze af te wegen. Procesmatige beginselen vormen de randvoorwaarden waarbinnen deze afweging gemaakt wordt.



Figuur 3.

- **Stuwende beginselen** staan in het teken van maximalisering van de maatschappelijke meerwaarde door toepassing van digitale technologie (voorbeeld: een algoritme dat helpt bij de opsporing van bijstandsfraude).
- **Verankerende beginselen** in de fundamentele burgerrechten en staan voor het waarborgen van vrijheden, van gelijkheid, het behoud van rechten en rechtmatigheid. Deze beginselen kunnen gezien worden als een tegenwicht voor de stuwende beginselen (voorbeeld: recht op zelfbeschikking).
- **Procesmatige beginselen** vormen de procedurele omlijsting die de afweging tussen de stuwende en integriteitsbeginselen inzichtelijk en toetsbaar maakt (voorbeeld: transparantie en verantwoording).

Samengevat pleiten wij voor beleid op het gebied van integriteit dat meer inzet op afspraken dan op regels. Een afspraak is bijvoorbeeld altijd transparant te zijn in geval van een dilemma. Of om naar de leidinggevende stappen bij twijfel. Dat een keuze altijd wordt gemotiveerd en gedocumenteerd. Dat met een externe partner afspraken worden gemaakt hoe procesmatige beginselen als transparantie en verantwoording te borgen binnen de samenwerking. En dat er altijd een ambtenaar aanwezig is bij een gesprek van een wethouder met een belanghebbende. Ligt bij regels de nadruk op het 'wat', bij afspraken ligt het accent op het 'hoe'.

Van apples naar barrels

De inmiddels omstreden Amerikaanse sociaal psycholoog Philip Zimbardo, bekend van het Stanford Prison Experiment, toonde aan dat slecht of onethisch gedrag van mensen in grote mate veroorzaakt wordt door de omgeving en de context waarin zij actief zijn. Bij de sturing van gedrag dient volgens hem dan ook niet zozeer gefocust te worden op het individu (*apple*) maar op de omgeving (*barrel*) waarbinnen dat gedrag plaatsvindt.

Ook wij geloven in beleid dat zich richt op de (bad) barrels in plaats van op de (bad) apples. Daarmee is beleid vooral gericht op het versterken van de omgeving waarin deze (bad) apples opereren. Die omgeving is namelijk grotendeels bepalend voor iemands gedrag, de risico's die iemand bereid is te nemen, de mate waarin hij/zij geneigd is tot overleg, de mate waarin regels worden gevolgd en een proces wordt doorlopen om tot een afweging te komen in het grijze gebied.

'Bad Apple - bad Barrel' Theory



'Bad Apple' The notion that blame for unethical behavior rests with a few unsavory individuals (difficult for organizations to influence ethical decision making)



'Bad Barrel' Views that people are not inherently ethical or unethical, but are influenced by the corporate culture surrounding them (more organizational control)

Figuur 4.

⁸ Vellekoop en Postma (Berenschot), Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie, 2020. (www.digitalprovincies.nl/file/download/de0940c4-1866-4dea-8b95-534c6bb6de5c/1601305597interprovinciale-gids-ethiek-en-digitale-transformatie.pdf)

⁹ Deze driedeling en de beschrijving van de typen beginselen is gebaseerd op de indeling in iOverheid (WRR, 2011).

Maatwerk – geen one size fits all

Met het team (de barrel) als uitgangspunt voor integriteitsbeleid wil nog niet zeggen dat de daarmee samenhangende activiteiten voor iedereen hetzelfde zijn. Aandacht voor integriteit is persoons-, team- en organisatieafhankelijk. Iedereen is anders en heeft een andere taak en achtergrond. Elk team kent een andere verantwoordelijkheid, andere mores en andere behoeften, en elke organisatie heeft een andere historie, samenstelling, gewoonten en moraal.

Beleid op het gebied van integriteit en weerbaarheid moet dus afgestemd zijn op de specifieke kenmerken van personen, teams en organisaties. Een team handhaving loopt tegen andere vraagstukken aan dan het team dat Wob-bezwaren afhandelt. En voor beleidsambtenaren en vastgoedmanagers is dat weer anders. Bovendien wordt steeds vaker samengewerkt in multidisciplinaire, domein- en organisatie overstijgende teams/verbanden. Maatwerk is daarom de norm. Ook bij integriteitsbeleid.

Leidinggevende in de lead

Een andere Amerikaanse sociaal psycholoog, Stanley Milgram, is bekend geworden vanwege wat het 'Milgram-experiment' is gaan heten. Daarin gaf hij inzicht in het (grote) effect van een 'authority figure' op de bereidheid van mensen tot slecht of onethisch handelen.



Zijn experiment toont aan dat mensen geneigd zijn een slecht voorbeeld te volgen op het moment dat dit afkomstig is van een leider. In het geval van zijn experiment was dat een man in een witte jas die opdrachten geeft aan willekeurige proefpersonen. In de praktijk van een overheidsorganisatie zijn dat de leidinggevenden van de teams.

Cruciaal bij integriteitsbeleid is daarom leidinggevend een zeer nadrukkelijke rol te geven in de uitvoering. Dat gaat om voorbeeldgedrag maar ook om de ontwikkeling van 'good barrels'. De vrijblijvendheid moet daar echt van af. Integer en weerbaar leiderschap zijn cruciale competenties.

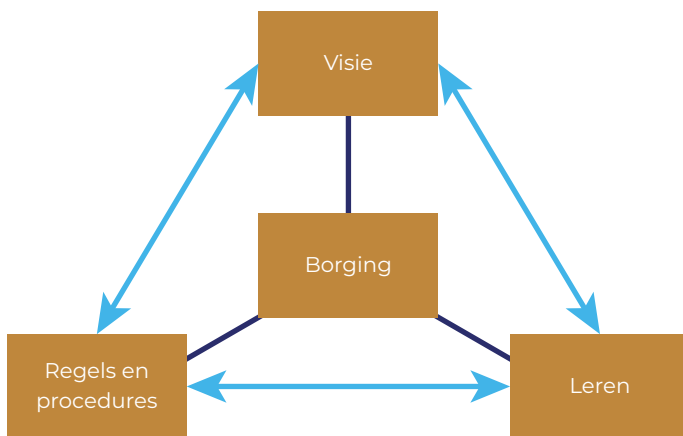
Proactief en reactief

Integriteit en weerbaarheid zijn nodig om als overheidsorganisatie, als team en als ambtenaar op een gelegitimeerde en effectieve wijze tot publieke waarde te komen. Anders dan vaak aangenomen betreft het niet zozeer eigenschappen ('je bent integer of je bent het niet') maar competenties die goed te ontwikkelen zijn. Dit vereist wel proactieve en continue inzet op het thema integriteit en weerbaarheid in plaats van een eenmalige reactieve ingreep.

Naast deze proactieve inzet blijft het cruciaal te reageren op het moment dat integriteit in het gedrang komt. Als dergelijke situaties op hun beloop worden gelaten, heeft dit desastreuze effecten op de teams waarbinnen wordt gewerkt en daarmee op het gedrag van mensen. Daartegenover staat dat ook ingrijpen en handhavend optreden in overeenstemming moet zijn met eerdergenoemde procesmatige beginselen. In dit soort situatie bestaat vaak de behoefte daadkrachtig op te treden en kunnen beginselen als hoor en wederhoor, motivering en verantwoording in het gedrang komen.

Naar een integere en weerbare organisatie

Op basis van ontwikkelingen en organiserende principes komen wij tot een eerste uitwerking van bouwstenen voor effectief beleid op het gebied van integriteit en weerbaarheid (zie figuur 5). Hierna werken wij die op hoofdlijnen uit.



Figuur 5.

Visie

Een helder idee van wat goed bestuur, goed ambtenaarschap, integriteit en weerbaarheid betekenen voor de organisatie én voor de verschillende teams daarbinnen. Maar ook op welke manier met integriteit wordt omgegaan binnen de organisatie.

De vertaalslag naar teamniveau wordt daarbij zelden goed gemaakt. Integriteitbeleid is vaak generiek. Er ontbreekt een verstaalslag naar concrete toepasbaarheid en betekenis voor verschillende teams binnen een organisatie. Naast een generieke visie moet elk team een beeld hebben van wat goed bestuur, goed ambtenaarschap, integriteit en weerbaarheid betekent. De teamleider speelt daarin een cruciale rol.

Leren

Proactieve inzet op integriteit bestaat uit continu leren en ontwikkelen, gericht op het vermogen tot een goede afweging te komen in het grijze gebied. Soms is leren en ontwikkelen gericht op het vergaren van kennis (wat is precies een persoonlijk belang?) maar veel vaker op het oefenen met normvinding rondom concrete casuïstiek. Anders dan doorgaans het geval is, zou dit integraal onderdeel moeten zijn van bestaande werkzaamheden. Integriteit is daarmee een competentie die continu wordt ontwikkeld om tot gelegitimeerde keuzes te komen.

Ook hier heeft de teamleider een belangrijke taak. Welke risico's loopt het team? Zijn hun competenties en vaardigheden op het gebied van integriteit voldoende ontwikkeld om daarmee om te gaan? Hoe is het team daarin het beste te ondersteunen en te faciliteren?

Regels en procedures

Geen organisatie ontkomt aan normen voor integriteit. Hoewel daar niet de nadruk op dient te liggen, is een aantal regels nodig over wat wel en niet kan. Op sommige onderdelen is namelijk duidelijkheid gewenst. Denk aan de omgang met persoonlijke belangen, de uitvoering van nevenfuncties of (on)gewenst gedrag.

Ook procedures zijn van groot belang. We onderscheiden twee soorten procedures. De eerste heeft betrekking op het maken van een afweging in het grijze gebied. Er dient een kenbare procedure te zijn om een besluit of handeling van voldoende legitimiteit te kunnen voorzien. Dat betreft zaken als overleg met de leidinggevende, toepassing van een ethisch handelingskader of vierogenprincipe. De procedure kan per vraagstuk en/of team verschillen.

De tweede soort procedures heeft betrekking op situaties waarin integriteit in het gedrang komt. Te vaak is het voor mensen een zoektocht naar het juiste loket voor hun vragen of voor het doen van een melding. Heldere en kenbare procedures voor het melden van een vermoeden van een integriteitsschending, misstand of ongewenst gedrag, en laagdrempelige toegang tot een vertrouwenspersoon zijn daarin cruciaal. Daarbij hoort ook dat vooraf afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop met een melding wordt omgegaan, hoe het onderzoeksproces eruit ziet en hoe vervolgens met de resultaten wordt omgegaan.

Borging

Integriteit en weerbaarheid verdwijnen gemakkelijk weer naar de achtergrond in organisaties. Borging is daarom van belang en bestaat uit het beleggen van de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling van integriteit en weerbaarheid, waaronder het afleggen van verantwoording. Daarnaast dienen integriteit en weerbaarheid te worden ondergebracht in het proces van werving en selectie en in de P&O-cyclus.¹⁰

¹⁰ Tevens een wettelijke verplichting. Zie: art. 4, Ambtenarenwet 2017.

Een beetje integer kan wel!

Wie de moeite neemt de hele speech te lezen die Ien Dales in 1992 op het VNG-congres hield¹¹, merkt dat er met haar woorden “een beetje integer kan niet” aan de haal is gegaan. Dales gebruikte deze woorden namelijk om het verband tussen de rechtsstaat en integriteit te benadrukken. Ze waarschuwt voor normvervaging en verstoring van de democratische rechtsorde en meent haar boodschap met deze uitspraak kracht bij te moeten zetten.

De echt interessante boodschap zit echter in de remedies die ze noemt. Het gaat volgens Dales om het concreet maken welk gedrag van bestuurders en ambtenaren verwacht mag worden.

Daarnaast benadrukt zij de voorbeeldfunctie van politici en topambtenaren. Verder vraagt zij om aandacht voor de organisatiestructuur en -cultuur. Het draait niet alleen om de juiste regels en procedures maar ook om veiligheid, om het creëren van ruimte om zaken bespreekbaar te maken en om doorvertaling van abstracte regels van ambtsethiek in praktische werkregels.

Hoewel de titel van dit essay anders doet vermoeden, zijn daarmee de overeenkomsten tussen ons gedachtegoed en dat van Dales groter dan gedacht.

¹¹ Ien Dales, Om de integriteit van het Openbaar Bestuur, 1992
(www.labyrinth.rienkjonker.nl/sites/default/files/10010.PDF)





‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl