

INTEGRITEITS MANAGEMENT VOOR DE OVERHEID

THEORIEËN, MODELLEN &
PRAKTISCHE HANDVATTEN

ALAIN HOEKSTRA

Boom

*Integrity is the quality of acting in accordance
with relevant moral values, norms, and rules.¹*

Leo Huberts

INHOUD

Voorwoord	11
Deel I	Integriteit: Begrip & beleid
1. INLEIDING: BELANG & OPBOUW	15
1.1 Het belang van integriteit	15
1.2 Opbouw en leeswijzer	18
2. INTEGRITEITSBEGRIJ: MULTIDISCIPLINARITEIT & COMPLEXITEIT	21
2.1 Disciplinaire variëteit	21
2.2 De complexiteit van het begrip integriteit	23
2.3 Het dynamische karakter van integriteit	26
3. INTEGRITEITSBELEID: VEELZIJDIG & UITDAGEND	29
3.1 Ontstaan en ontwikkeling van het integriteitsbeleid	29
3.2 Verschillende typen integriteitsschendingen en effecten	32
3.3 Verschillende typen oorzaken	33
3.4 Verschillende typen instrumenten	36
3.5 Verschillende betrokken actoren	38
Deel II	Integriteitsmanagement: Strategieën, systemen & modellen
4. INTEGRITEITSMANAGEMENT: STRATEGIEËN & GOVERNANCE	47
4.1 Beïnvloedbaarheid en verantwoordelijkheid	47
4.2 Strategieën: compliance & integrity	48
4.3 De governance van integriteit	50
4.4 Integriteitsbeleid of integriteitsmanagement: what's in a name?	54

5. INTEGRITEITSSYSTEMEN: VORMVEREISTEN & BASISELEMENTEN	57
5.1 Vormvereisten van integriteitssystemen: kenmerken	58
5.2 Vormvereisten van integriteitssystemen: normen	60
5.3 Vormvereisten van integriteitssystemen: samenvattend overzicht	62
5.4 Basiselementen van integriteitssystemen: controlemechanismen	64
6. INTEGRITEITSMANAGEMENT ONTWIKKELMODEL: VOORBEELD & REFERENTIEKADER	67
6.1 Visualisatie van het model	68
6.2 Toelichting op de samenstellende elementen	68
6.3 Toepassing en voordelen	73
6.4 Het model als leeswijzer	74
Deel III Integriteit in de praktijk: Thema's & tips	
7. INTEGRITEITSBELEID ACTUALISEREN: AANPAK & ANALYSE	81
7.1 Businesscase	82
7.2 Ondernemingsraad als bondgenoot	83
7.3 Grondige analyse	83
7.4 Wenselijke volgorde	84
7.5 Implementatie als 'pièce de résistance'	87
8. ETHISCH LEIDERSCHAP: DRAAGVLAK & VOORBEELDGEDRAG	89
8.1 De rol van de moderne ambtenaar	90
8.2 Ongewenste omgangsvormen	91
8.3 Aandachtspunten en knelpunten voor leidinggevend	92
9. CULTUUR: OORZAAK OF GEVOLG	95
9.1 Cultuur als zwart gat	95
9.2 Werken aan een integere organisatiecultuur	97
9.3 Cultuurdimensies	98
10. DE INTEGRITEITSFUNCTIONARIS: AANJAGER & COÖRDINATOR	101
10.1 De integriteitsfunctionaris als dirigent	102
10.2 Taken van de integriteitsfunctionaris	104
10.3 Eisen en competenties van de integriteitsfunctionaris	105
10.4 Randvoorwaarden voor de integriteitsfunctionaris	105
10.5 Metáfora: integriteit om je vingers bij af te likken	106

11. INTEGRITEITSNETWERKEN: INTERNE & EXTERNE HULPLIJNEN	109
11.1 Interne integriteitsnetwerken	109
11.2 Externe integriteitsnetwerken	111
12. HET INTEGRITEITSPLAN: OVERZICHT & HOUVAST	115
12.1 Integriteitsplan: wat en waartoe	116
12.2 Integriteitsplan: inhoudelijke elementen	116
12.3 De elementen toegelicht	117
12.4 Integriteitsplan en jaarplan	118
13. COMMUNICATIE EN MENINGSUITING: ONGEMAK & TIPS	121
13.1 Het belang van het communiceren over integriteit	121
13.2 Omgaan met sociale media	124
13.3 Omgaan met ambtelijk activisme	125
14. RISICOSIGNALEN: ALERTHEID & ACTIE	129
14.1 Het belang van integriteitsbeleid en risicoanalyses	130
14.2 Procesoverstijgende risicosignalen	132
14.3 Risicosignalen toegelicht	132
15. SOCIALE INTEGRITEIT: GEDRAG & ONGANGSVORMEN	141
15.1 Oorzaken en gevolgen	141
15.2 Ongewenste omgangsvormen zijn integriteitsschendingen	144
15.3 Ongewenste omgangsvormen als onderdeel van het integriteitsbeleid	145
16. DE VERTROUWENSPERSOON: REFLECTIES & AANDACHTSPUNTEN	147
16.1 Historische reflecties	147
16.2 Reflecties op de kernfuncties van vertrouwenspersonen	148
16.3 Reflecties op de rol van de vertrouwenspersoon in het meldproces	151
16.4 Reflecties op betrokkenheid en distantie	153
17. DE MELDREGELING: OPZET & RANDVOORWAARDEN	157
17.1 Wettelijk kader	157
17.2 Parrhesia: de moed tot waarheid spreken	158
17.3 Randvoorwaarden voor goed werkende meldregelingen	160
17.4 Inbedding van de meldregeling in het bredere integriteitsbeleid	160
17.5 Onderzoek naar succesvolle meldprocessen	161
18. DEUGDETHIEK: PEDAGOGISCH & CONTEXTUEEL	163
18.1 Beginsel- en gevolgenethiek	164
18.2 Beperkingen en valkuilen beginsel- en gevolgenethiek	166
18.3 Meerwaarde van de deugdedethiek	168

19. INTEGRITEITSMANAGEMENT: VALKUILEN & TIPS	173
20. SAMENVATTING EN RODE DRAAD	177
Verantwoording	189
Over de auteur	191

VOORWOORD

Dit boek biedt overheidsprofessionals inzicht in integriteitsmanagement en in de manier waarop zij daar binnen hun organisaties concreet mee aan de slag kunnen gaan. Anders dan de meeste (hand)boeken en gidsen richt het zich niet op één specifiek deelaspect van integriteitsmanagement, maar brengt het de verschillende aspecten die daarvoor van belang zijn op overzichtelijke wijze samen. Daarnaast onderscheidt het zich doordat het inzichten, ervaringen en adviezen vanuit drie doorgaans gescheiden ‘werelden’ samenbrengt: de theorie, het beleid en de praktijk. Enerzijds verschaft het duidelijkheid in het integriteitsbegrip, het integriteitsbeleid, alsmede in de strategieën en systemen die daartoe kunnen worden ingezet. Anderzijds biedt het praktische handvatten en tips voor het ontwikkelen en verbeteren van integriteitsbeleid en -maatregelen in overheidsorganisaties.

Door de brede scope en opzet van het boek is het geschikt voor onder meer: beleidsmakers, bestuurders, toezichthouders, koepelorganisaties, integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen, OR-leden, leidinggevendenden, HR-medewerkers en compliance officers. Hoewel het boek primair is geschreven voor de overheid, ben ik van mening dat ook de private- en zeker de semipublieke sector er veel baat bij kunnen hebben. Immers, ondanks de verschillen die er tussen deze sectoren bestaan, zijn er ook veel overeenkomsten op het gebied van integriteitsmanagement en de uitdagingen waar zij voor staan.

Ik heb dit boek geschreven vanuit de ruime ervaring die ik heb opgedaan op het gebied van integriteit en integriteitsmanagement. Het boek brengt verschillende thema's op overzichtelijke wijze samen. Deels bevat het een bundeling en bewerking van mijn eerdere publicaties. Daarnaast bevat het veel nieuw materiaal, gaat het in op actuele thema's, recent verschenen onderzoeksrapporten en nieuwe inzichten. Het geheel is voorzien van filosofische uitstapjes, voorbeelden uit films, de geschiedenis en de literatuur, welke het thema in een bredere context plaatsen en aanzetten tot reflectie.

Deel I

INTEGRITEIT: BEGRIP & BELEID

“One should surely note that integrity is neither to be found among the Socratic nor the Christian virtues: it is one of the most recent virtues, not yet quite mature, often enough mistaken for another, and misunderstood, hardly conscious of itself- something in the becoming, which we may either cultivate or restrain, according to our inclination.”

Friedrich Nietzsche



Introductie Deel I

In dit eerste deel staan het integriteitsbegrip en -beleid centraal. Naast de inleiding, waarin het belang van integriteit wordt belicht, bestaat dit deel uit nog twee hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op het integriteitsbegrip. Dat is nodig omdat over de precieze betekenis van het begrip integriteit nog weinig overeenstemming bestaat, hetgeen de vraag oproept waar we het eigenlijk over hebben. In hoofdstuk 3 komen de uitdagingen voor het opzetten van goed integriteitsbeleid aan de orde. In aanvulling op het ambigue karakter van het begrip integriteit, speelt hierin mee dat er verschillende typen integriteitsschendingen bestaan, waar verschillende typen oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen, die de inzet van verschillende typen instrumenten en de betrokkenheid van verschillende actoren vanuit de organisatie noodzakelijk maken. Bij het formuleren van het integriteitsbeleid dient er met deze aspecten rekening te worden gehouden.



INLEIDING: BELANG & OPBOUW

Het thema integriteit staat binnen veel sectoren in de belangstelling. Helaas zijn incidenten daar bijna altijd de aanleiding voor. Sectoren die recentelijk in de publiciteit zijn gekomen vanwege serieuze integriteitsschendingen, zijn onder meer: de media, de sport, onderwijs en cultuur, goededoelenorganisaties, de gezondheidszorg, financiële instellingen, de 'automotive', de medische industrie, het notariaat, politie, politiek en overheid. De impact hiervan is doorgaans groot: integriteitsschendingen kunnen bijvoorbeeld leiden tot economische en reputatieschade, maar kunnen ook het welzijn en de veiligheid van werknemers, individuele burgers, of zelfs van de samenleving als geheel, in gevaar brengen.

1.1 Het belang van integriteit

Integriteitsmanagement helpt integriteitsschendingen te voorkomen die schadelijk kunnen zijn voor de reputatie van de organisatie, en die tijd-rovende en kostbare onderzoeken vergen en vaak tot veel interne onrust leiden. Wat vaak wordt vergeten, maar minstens zo belangrijk is, is dat integriteitsmanagement ook een diepere werking heeft. Integriteit stimuleert bijvoorbeeld de betrokkenheid en productiviteit van werknemers, drukt regelgevende en toezichtskosten bevordert institutionele legitimiteit, diversiteit en respect en draagt – in meer algemene termen – bij aan het succes van organisaties.³ In integere organisaties ervaren medewerkers bovendien minder onzekerheid en stress, waardoor het ziekte-verzuim lager is. Daarnaast zijn integere organisaties aantrekkelijker als werkgever, waardoor zij makkelijker goed gekwalificeerd personeel aan zich weten te binden.⁴

Gezien het bijzondere karakter van de overheid is integriteit daarvoor van extra belang. Zo is de overheid een monopolist, waardoor burgers en bedrijven geheel van haar dienstverlening afhankelijk zijn. Denk daarbij aan het verstrekken van paspoorten, het verlenen van subsidies, of het

toekennen van vergunningen. De overheid mag ook geweld gebruiken (denk aan de inzet van politie) waardoor zij diep kan ingrijpen in het leven van burgers. Vanwege deze bijzondere bevoegdheden worden er hoge eisen gesteld aan het integer functioneren van overheidsorganisaties, –bestuurders en ambtenaren. Bovendien wordt de overheid geheel gefinancierd uit collectieve middelen (belastingafdrachten door burgers en bedrijven) en mag worden verwacht dat zij daar op een integere en verantwoorde wijze mee omgaat. En omdat de overheid afhankelijk is van de medewerking en de gezagsaanvaarding van burgers en bedrijven, moet zij zelf het goede voorbeeld geven en zich houden aan de spelregels, als zij dit ook van anderen verlangt. Binnen de publieke sector wordt het belang van integriteit doorgaans rechtstreeks gekoppeld aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Een betrouwbare en integere overheid draagt onder andere bij aan de economische groei, de maatschappelijke stabiliteit, het sociale welzijn en aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening.⁵ Onderzoek laat zelfs zien dat een integere overheid bijdraagt aan het geluk van burgers.⁶ Kortom, de businesscase voor integriteitsmanagement is buitengewoon sterk. De Algemene Rekenkamer formuleert het als volgt:

‘Integriteit is de ruggengraat van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Daar moet iedereen van op aan kunnen: burgers, bedrijven en het parlement ... Integriteit gaat voor ambtenaren en bestuurders over betrouwbaarheid en je inzetten voor het algemeen belang. Integriteit staat ook niet op zichzelf, het is een belangrijke pijler onder het primaire werk dat binnen de overheid wordt gedaan. Integriteit maakt dus deel uit van goed ambtelijk vakmanschap, net zoals integriteitsbeleid onderdeel uitmaakt van goed werkgeverschap. Dit maakt dat integriteit aan de basis ligt van rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van de overheid.’⁷

De gebruikte metafoor is treffend. Net zoals de ruggengraat ervoor zorgt dat het lichaam niet in elkaar zakt en kan bewegen, draagt integriteit bij aan een stabiele, betrouwbare en effectieve overheid. In het dagelijks spraakgebruik hebben we het in dit verband ook weleens over ‘iemand met ruggengraat’. We doelen dan op een persoon die kan standhouden en het ‘goede’ doet, ook als het even niet uitkomt of wanneer het moeilijk wordt.

Het belang van integriteit voor ambtenaren, bestuurders en politici wordt overigens al lang onderkend. Zolang er sprake is van overheidsbestuur, bestaat er aandacht voor de noodzaak van integer en goed bestuur.⁸ In dit boek worden daar enkele voorbeelden van gegeven. Al in de vroege literatuur zijn er concrete verwijzingen te vinden naar het belang van integriteit en goed bestuur.

DIVINA COMMEDIA

Dante Alighieri, een Italiaans dichter en filosoof, schreef zijn *Divina Commedia* als kritiek op de politieke en sociale problemen van zijn tijd (14e eeuw).⁹ Be-doeld als een morele les, beschrijft hij de reis van de ziel door het hiernamaals en benoemt hij de gevolgen van zonde en de beloningen van deugd. Zondaars komen terecht in de hel; hoe groter de zonde, hoe dieper zij in de hel terecht- komen en hoe meer zij zullen boeten. De een-na-diepste plek in de hel is gere- serveerd voor politici, ambtenaren en kerkelijke gezagsdragers die tijdens hun leven corrupt waren, hun macht misbruikten, of bijvoorbeeld fraude pleegden. Dantes gedetailleerde beschrijving van het vreselijke lot dat hun te wachten stond was vermoedelijk mede bedoeld om hen daarvan te weerhouden.

De fresco's van 'goed en slecht bestuur', die bestuurders van de stad Siena moesten doordringen van het belang van deugdelijk en integer handelen, zijn eveneens een fraaie illustratie hiervan.¹⁰ De fresco's bevatten afbeel- dingen van de deugden (dapperheid, gerechtigheid, morele wijsheid) en ondeugden (hebzucht, ijdelheid, bedrog) die kenmerkend werden geacht voor goed en slecht bestuur. De kracht van de fresco's is dat zij tevens zichtbaar maken wat de consequenties zijn van goed en slecht bestuur voor zowel het stadsleven als het platteland: florerende handel, onder- wijs, een rijk ambachtsleven en vruchtbare akkers versus een vervallen stad waar moord en doodslag heersen en plunderende soldaten die het platteland terroriseren. Je ziet dergelijke afbeeldingen overigens ook terug in sommige voormalige Nederlandse overheidsgebouwen, zoals in het Oude Raadhuis van Kampen. De voorgevel van het raadhuis is ver- sierd met een aantal beelden die bedoeld waren om bestuurders, burgers en ambtenaren het goede voor te houden en te inspireren tot deugdzaam/ integer handelen. Het gaat hierbij om verbeeldingen van de deugden ma- tigheid, trouw, gerechtigheid en naastenliefde.

Steur stelt dat de discussie over goed bestuur en integriteit is verzakelijkt.¹¹ Tegenwoordig maken wij gebruik van beleidsdossiers in plaats van beel- den. Visuele representaties van goed bestuur, ethiek en integriteit zijn af- wezig in moderne overheidsgebouwen, waardoor bestuurders en ambtena- ren minder vaak worden herinnerd aan de normen en waarden waaraan zij moeten voldoen. Steur pleit derhalve voor een herinstructie van beelden en verbeelding als leidraad voor goed besturen. Het gebruik van kunst- werken is een subtiele manier om het belang van ethiek en integriteit tot uitdrukking te brengen. Het stimuleert het gesprek daarover en helpt bestuurders en ambtenaren om zich bewust te blijven van de idealen van goed bestuur en de verantwoordelijkheden die zij in dit opzicht hebben.

1.2 Opbouw en leeswijzer

Dit boek biedt overheidsprofessionals inzicht in integriteitsmanagement en in de manier waarop zij daar binnen hun organisaties concreet invulling aan kunnen geven. Het voorziet in een combinatie van theoretische, beleidsmatige en praktisch uitvoerbare kennis en adviezen. Anders dan de meeste bestaande (hand)boeken en handleidingen, die zich doorgaans richten op een bepaald aspect van integriteit of van het integriteitsbeleid, biedt dit boek een integraal perspectief. Op inzichtelijke wijze behandelt en verbindt het de thema's en onderwerpen die ertoe doen.

In het boek wordt uitgelegd wat integriteit inhoudt, waarom het belangrijk is en hoe het kan worden bevorderd. Gezien het belang van integriteit zijn overheidsorganisaties – op basis van de Ambtenarenwet en de Modelaanpak Basisnormen Integriteit – verplicht om specifieke integriteitsmaatregelen in te voeren. Deze separate maatregelen tellen echter niet automatisch op tot een compleet, coherent en effectief integriteitsbeleid. Vanuit deze constatering kom ik tot de kernboodschap van het boek: het adequaat bevorderen van integriteit vergt een integrale systeemgerichte aanpak.

De afbeelding van de borgpennen op de voorkant van dit boek sluit hierbij aan. De borgpen staat hier symbool voor de verankering en borging van integriteit en integriteitsbeleid in organisaties. De borgpen zorgt voor stabiliteit en veiligheid, voorkomt problemen, verbindt en houdt bij elkaar.

Het boek is opgebouwd uit drie logisch opeenvolgende delen. Elk deel bestaat uit een aantal hoofdstukken. Elk hoofdstuk begint met een korte samenvatting van de centrale vragen die daarin aan de orde komen en eindigt met vragen die uitnodigen om hierop te reflecteren. Hoewel er veel voor te zeggen valt om de hoofdstukken in de gepresenteerde volgorde te lezen, kan natuurlijk ook worden gekozen voor een andere volgorde, of voor een selectie van hoofdstukken. In de hoofdstukken zijn verwijzingen naar andere hoofdstukken en paragrafen opgenomen waardoor de samenhang duidelijk wordt. Er zijn meerdere aanvliegroutes mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld ook het IntegriteitsManagement OntwikkelModel (hoofdstuk 6) als leeswijzer worden gebruikt. Het model voorziet in een integrale visie op integriteitsbevordering en bestaat uit zes basiselementen, die tezamen een goed en logisch functionerend geheel vormen. In hoofdstuk 6 zijn de hoofdstukken van dit boek gekoppeld aan de verschillende basiselementen.

Thematische delen

Deel I heeft als centrale thema's het integriteitsbegrip en -beleid. Naast de inleiding, waarin het belang van integriteit wordt belicht, bestaat dit deel uit twee andere hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op het integriteitsbegrip. Dat is nodig omdat over de precieze betekenis van het begrip integriteit nog weinig overeenstemming bestaat, hetgeen de vraag oproept waar we het eigenlijk over hebben. In hoofdstuk 3 komen de uitdagingen aan de orde voor het opzetten van goed integriteitsbeleid. Naast het ambigue karakter van het begrip integriteit spelen nog andere uitdagingen een rol. Het gegeven dat er verschillende typen integriteitsschendingen bestaan, waar verschillende typen oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen die de inzet van verschillende typen instrumenten en de betrokkenheid van verschillende actoren vanuit de organisatie noodzakelijk maken. Dit zijn allemaal factoren waarmee rekening gehouden dient te worden bij het ontwikkelen van integriteitsbeleid.

Deel II heeft als centrale thema's integriteitsstrategieën en -systemen. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de bestaande basiskennis over het managen en organiseren van integriteit. Het beschrijft twee strategieën voor integriteitsmanagement (*compliance* en *integrity*) en verschillende manieren waarop organisaties de *governance* van integriteit vorm kunnen geven. Als vervolg daarop wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de nieuwste ontwikkeling in het 'integriteitsdenken': het ontwerpen van integrale integriteitssystemen en -modellen. Als voorbeeld daarvan wordt in hoofdstuk 6 het IntegriteitsManagement OntwikkelModel gepresenteerd. Het betreft een model dat is gebaseerd op de laatste inzichten en voorziet in een praktisch analysekader voor het evalueren en optimaliseren van het integriteitsbeleid van organisaties.

Deel III is het meest praktische en omvangrijke deel. Hoofdstuk 7 begint met een aantal overwegingen die behulpzaam zijn bij het actualiseren van het integriteitsbeleid. De hoofdstukken 8 en 9 gaan respectievelijk in op de betekenis van ethisch leiderschap en op het versterken van de ethische organisatiecultuur. In de navolgende hoofdstukken (10 t/m 12) komen de rol van de integriteitsfunctionaris, de meerwaarde van integriteitsnetwerken en de inhoud van het integriteitsplan aan de orde. Het ongemak rondom het communiceren over integriteit, het gebruik van sociale media en ambtelijk activisme staan centraal in hoofdstuk 13. Daarna wordt in hoofdstuk 14 stilgestaan bij signalen die kunnen wijzen op integriteitsrisico's in de organisatie. Hoofdstuk 15 gaat over het thema 'sociale integriteit' (het omgaan met ongewenste gedragingen en omgangsvormen

op de werkvloer). Omdat organisaties erop voorbereid moeten zijn dat het altijd een keer mis kan gaan, is het van belang om over een vertrouwenspersoon en een meldregeling te beschikken. Hoofdstuk 16 geeft een aantal reflecties op de rol van vertrouwenspersonen en hoofdstuk 17 legt uit aan welke randvoorwaarden een meldregeling moet voldoen om goed tot zijn recht te kunnen komen binnen de organisatie. Hoofdstuk 18, over de deugdedthiek, is een beetje een vreemde eend in de bijt. Toch past het goed binnen dit deel van het boek omdat de deugdedthiek een toepassingsgerichte ethiek is en handvatten biedt voor het omgaan met integriteitsvraagstukken. Het derde deel sluit af met hoofdstuk 19, dat veelvoorkomende valkuilen formuleert bij het vormgeven van integriteitsbeleid.

- Wordt het belang van integriteit uitgewerkt in het integriteitsbeleid van uw organisatie?
- Welke beelden zijn geschikt om het belang van integriteit tot uitdrukking te brengen?
- Welke metafoor werkt beter voor u, de ruggengraat of de borgpen?

Het boek bestaat deels uit een bundeling en bewerking van mijn eerdere publicaties. Verwijzingen naar deze en andere gebruikte bronnen zijn in de tekst opgenomen als voetnoten. Deze worden aan het eind van elk deel weergegeven.