



CAOP



Geroepen om het algemeen belang te dienen

Ambtenaren, integriteit en beroepstrots

Ron Niessen en Edgar Karssing (red.)



Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.



Geroepen om het algemeen belang te dienen

Ambtenaren, integriteit en beroepstrots



1. INLEIDING	5
EDGAR KARSSING EN RON NIESSEN	
2. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS.....	13
EDGAR KARSSING	
3. SAMENVATTING DISCUSSIE EXPERTMEETING	23
4. DE RELATIVITEITSTHEORIE VAN NIESSEN	31
RON NIESSEN	
5. BEROEPSTROTS EN INTEGRITEIT.....	37
JUR TEDERS	
6. PUBLIEK EN PRIVAAT	41
HARRY DE WIT	
7. PUBLIC SERVICE, PROUD I AM!	47
EMILE KOLTHOFF	
8. LANG LEVE HET FENOMEEN INTEGRITEITSCHENDINGEN	53
AD HENDRIKS	
9. LEVE DE REGELS! VERANTWOORDING AFLEGGEN ALS BEROEPSTROTS	57
MIEKE VAN TANKEREN	
10. INTEGRITEIT EN DE ROL VAN DE MANAGER. EEN MISSION IMPOSSIBLE?	63
ALAIN HOEKSTRA & ALEX BELLING	
11. INTEGRITEIT, CULTUUR EN DE PROFESSIONALITEIT VAN DE AUDITOR.....	69
ROBERT VOS	
12. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS: EEN VERLEIDELIJKE ILLUSIE	77
LEO SONNEVELD	
13. BEZIELING, EGO-BEVREDIGING EN GOED AMBTENAARSCHAP	83
EDGAR KARSSING	



Edgar Karssing en Ron Niessen

Edgar Karssing is als onderzoeker en trainer werkzaam bij Nyenrode Business Universiteit. Ron Niessen is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

1. inleiding

1. INLEIDING

‘De regering is trots op haar ambtenaren.’ Het is de nu al beruchte eerste zin uit de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Het zou mooi zijn als het ook echt waar is. Maar hoe zit het met de ambtenaren zelf? Zijn zij trots op zichzelf? Hebben zij goede redenen om trots te zijn op zichzelf? Wanneer heb je eigenlijk goede redenen om trots te zijn op jezelf? En draagt de trots van ambtenaren bij aan een betrouwbare en effectieve overheid? Of kan trots ook het dienen van het publieke belang in de weg staan?

Op 16 mei 2007 heeft het CAOP een expertmeeting georganiseerd waar deze en andere vragen aan de orde zijn gekomen. In deze publicatie doen wij u verslag van de bijeenkomst. De lezingen van die middag zijn opgenomen, net als een verslag van de discussie. Daarnaast hebben we een negental deelnemers bereid gevonden om in een korte column hun reflecties te geven op het onderwerp.¹ De focus van de middag was de verhouding tussen enerzijds de beroepstrots van ambtenaren en anderzijds de integriteit van de Nederlandse overheid. In deze inleiding staan we eerst kort stil bij de discussie over beroepstrots en beroepseer. Daarna een enkel woord over integriteit en tot slot een overzicht van de verschillende columns. We hopen dat deze publicatie een bijdrage zal leveren aan een trotse en integere overheid.

Maar hoe zit het met de ambtenaren zelf? Zijn zij trots op zichzelf?

Hebben zij goede redenen om trots te zijn op zichzelf?

BEROEPSTROTS EN BEROEPSEER

‘Ik vind het zelf ontzettend belangrijk dat de dingen die je doet van binnenuit komen’ (Minister Klink).

‘Beroepseer voor mij wil in ieder geval zeggen dat je trots bent op wat je doet. Dat je elke dag met plezier je vak uitoefent en dat je het idee hebt dat je ook daadwerkelijk iets toevoegt aan de samenleving en dat je kan doen waar je goed in bent en waar je voor opgeleid bent’ (Staatssecretaris Van Bijsterveldt).

Beroepseer heeft te maken met trots zijn op je werk, trots zijn op wat je daarin zelf bereikt. De gedrevenheid die je hebt om dat werk te doen, wat je doet, daar waardering voor krijgen [...] werken in het algemeen doe je met je hoofd, met je handen en ook met je hart. Ik denk dat als die drie dingen goed in combinatie zijn, dat je ook de gedrevenheid kan laten zien waarom je dat werk doet en dat dat heel veel zegt over beroepseer’ (Staatssecretaris Bussemaker).

‘Er is een sterk gevoel dat beroepseer geërodeerd is. Dat heeft ermee te maken dat mensen zichzelf niet meer eigenaar voelen van het probleem waaraan ze werken, dat ze het gevoel hebben dat ze gestuurd worden’ (Minister Plasterk).

Zomaar twee ministers en twee staatssecretarissen over beroepstrots en beroepseer. Waarom zeggen zij dit? Is dat nodig? Al enkele jaren woedt er in Nederland een discussie over de teloorgang van beroepseer en beroepstrots. De teksten van de ministers staan op de website van de Stichting Beroepseer.² Deze stichting geeft aan dat professionals vinden dat zij te weinig waardering krijgen en vastlopen in logge regels en structuren, in voorschriften, protocollen en vergaande verantwoordingsmechanismen. De uitdaging is om weer de trots op het werk en daarmee de kwaliteit in het werk terug te krijgen. Wat zijn beroepseer en beroepstrots? Op de site van de Stichting Beroepseer staat:

‘Eergevoel betekent dat iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren en daarin ook door anderen te worden erkend. Daarbij stelt iemand hoge eisen aan zijn eigen doen en laten, om in de ogen van zichzelf en anderen iets voor te stellen. Het gaat om hoge eisen die zijn geworteld in zelfrespect en beroepstrots. Professionals moet weer voluit de kans gegeven worden en zij moeten de kans grijpen hun persoon te verbinden met hun vak, zodat ze ‘naar eer en geweten’ kunnen werken. Intellectueel, cultureel en moreel kapitaal doen er in de moderne tijd steeds meer toe. Wanneer werknemers leren te ondernemen met hun talenten, hun ideeën kunnen ventileren in een omgeving waar er aandachtig wordt geluisterd komen hoge ambities vrij. Dan willen zij ook worden aangesproken op de realisering daarvan en ontstaat er synergie’.

De discussie over beroeps(z)eer is vooral een pleidooi om professionals meer ruimte te geven. Dat de discussie niet op zichzelf staat, blijkt wanneer we iets verder om ons heen kijken. Dan zien we bijvoorbeeld een pleidooi voor meer aandacht voor stille waarden door Harrie Aardema in zijn oratie *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Hij verdedigt de stelling dat organisaties efficiënter en effectiever kunnen functioneren indien de aansturing van medewerkers meer gebaseerd is op ‘stille waarden’. ‘Stille waarden’ zijn de onderliggende drijfveren van mensen en groepen. “Stille waarden” zitten aan de “binnenkant” van mensen: hun beweegredenen, gevoelens,

¹ Alle bijdragen zijn op persoonlijke titel geschreven.

² www.beroepseer.nl

³ H. Aardema, 2005, *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit Nederland; blz. 19.

⁴ Aardema: blz. 18.

⁵ Aardema: blz. 18.

1. INLEIDING

belangen, voorkeuren, smaken, theorieën. Zulke waarden vertegenwoordigen wat mensen ten diepste werkelijk belangrijk vinden, dat wat er volgens hen echt toe doet. Men kan ook spreken van overtuigingen, principes, dikwijls onuitgesproken en impliciet, deels wellicht onbewust.³ Aardema zet deze ‘stille waarden’ (stil, want vaak verborgen) naast de formele en officiële normen, die vanuit de medewerker gezien van bovenaf worden opgelegd: ‘zo hoort het, dit wordt van je verwacht’.⁴ Heel expliciet geeft hij aan dat ‘stille waarden’ ook staan naast gedragscodes waarmee ‘wangedrag moet worden tegengegaan en professionele waarden moeten worden geborgd, zoals eerlijkheid, onpartijdigheid, integriteit, en dergelijke’.⁵

De erkenning van het bestaan van ‘stille waarden’ is de erkenning dat de officiële en formele normen slechts in beperkte mate het gedrag van mensen bepalen. Aardema geeft zelf al aan dat dit natuurlijk geen heel nieuw inzicht is; er wordt volgens hem echter te weinig mee gedaan.

In de eerste plaats maakt het bestaan van ‘stille waarden’ het probleem van de naleving van normen, van regels en voorschriften duidelijk. ‘Vanuit hun “stille waarden” kiezen mensen ervoor of ze zich al dan niet overeenkomstig de in hun organisatorische context geldende normen zullen gedragen’.⁶ Dit wordt goed zichtbaar wanneer er een spanningsveld bestaat tussen stille waarden en officiële normen: ‘Zicht op “stille waarden” maakt het gemakkelijker om te verklaren waarom mensen in organisaties bijvoorbeeld “ja zeggen en nee denken en doen”’.⁷

In de tweede plaats ziet Aardema ‘stille waarden’ als een tegenwicht tegen overnormering. ‘Als middel om de betrekkelijkheid en contraproductiviteit van veel papieren regels te zien. Als middel om weer met beide benen op de grond te komen staan. Als middel ook om op een andere manier tegen de werkelijkheid aan te kijken en mensen het beste van zichzelf te laten geven. Zien wat mensen beweegt. Wat hen raakt’.⁸ Hij wil met de expliciete erkenning van ‘stille waarden’ een lans breken voor een stijl van aansturen waarin ook oog is voor de *aanvaardbaarheid* van normen, voor het meekrijgen van mensen. Een mens-gerichte stijl die de nadruk legt op het stimuleren (coachen) van mede-

werkers, op meer zelfsturing en samenwerking. Op vertrouwen en betrokkenheid en veel minder op controle en toezicht.

Het pleidooi van Aardema lijkt goed te passen bij de uitspraak van minister Klink: ‘Ik vind het zelf ontzettend belangrijk dat de dingen die je doet van binnenuit komen’. Tegelijkertijd is Aardema niet naïef, hij wil meer ruimte geven aan ‘stille waarden’, maar zeker niet alle ruimte. ‘Oog voor “stille waarden” betekent ook het “aanvoelen” op welke momenten juist hard, resultaatgericht optreden geboden is. Voorbeeld: een interdisciplinaire praatgroep ontspoord door een vooraf bepaald speelveld te verlaten en/of voorstellen te doen die naar het oordeel van de organisatieleiding in strijd zijn met het belang van de organisatie als geheel. Hier is het nodig dat de organisatieleiding durft in te grijpen: “*Koppen dicht, die kant op!*”. En als betrokkenen dan melden dat zij de ingreep weinig “inspirerend vinden” en zich “niet meer gemotiveerd voelen” is mogelijk zelfs verdergaand ingrijpen nodig’.⁹

⁶ Aardema: blz. 25.

⁷ Aardema: blz. 25.

⁸ Aardema: blz. 21.

⁹ Aardema: blz. 52.

INTEGRITEIT

De integriteit van de Nederlandse overheid is al weer meer dan 15 jaar een belangrijk agendapunt. Het belang werd bevestigd in de nieuwe bepalingen van de Ambtenarenwet die op 1 maart 2006 in werking traden en alle overheidsorganisaties onder meer verplichten om integriteitsbeleid te voeren. Er is reeds veel over integriteit en integriteitsbeleid gezegd en geschreven. We zullen dit nu niet samenvatten, we willen ook aan de verschillende auteurs de ruimte geven om zelf hun invulling daarvan neer te zetten. Wel merken we op dat, zwart-wit gesteld, het bij integriteitsbeleid gaat om twee benaderingen. Enerzijds is er de benadering die uitgaat van de gedachte dat de mens in beginsel slecht is, of, iets genuanceerder, gevoelig is voor allerlei verleidingen. Bij zo'n mensbeeld moet je de ambtelijke medewerker benaderen met inspectie, controle, toezicht, regels en gedragscodes, functiescheiding, functieroulatie, etc. etc. Kortom de nadruk valt op 'hard controls'. De definitie van integriteit die in deze benadering gehanteerd wordt, is smal: integriteit valt samen met onkreukbaarheid. Het integriteitsbeleid is dan gericht op het voorkomen en in voorkomend geval bestraffen van het niet naleven van regels, procedures en dergelijke. In de literatuur wordt dit de *compliance strategy* genoemd. Besluiten worden in deze aanpak op zo hoog mogelijk niveau genomen: overcentralisatie van de besluitvorming is het gevolg; lagere niveaus worden niet vertrouwd. Er is dus nauwelijks ruimte om ambtenaren bewegingsruimte te gunnen, bewegingsruimte die ze nodig hebben om ook trots op hun werk te kunnen zijn.

In de tweede, volstrekt andere benadering, is het leidende beginsel dat de mens tot het goede in staat is, en dat hij/zij gestimuleerd kan worden tot (nog meer) integer gedrag. 'Integriteit' is dan een breed begrip. Integriteit wordt in deze benadering gezien als onderdeel van de professionaliteit van de ambtenaar. Integriteitsbeleid legt dan niet de nadruk op regels en voorschriften (overigens, zonder te zeggen dat ze niet nodig zijn): integriteit behoort in dit geval tot de morele competentie van de ambtenaar. Oftewel, integriteit staat dan voor 'goed ambtenaarschap'.

In de verschillende bijdragen aan dit boek zult u zien dat deze twee benaderingen inderdaad herkenbaar zijn, maar dat de zwart-wit tegenstelling zoals die hier wordt gesuggereerd enige nuancering behoeft.

Integriteit behoort in dit geval tot de morele competentie van de ambtenaar.

Oftewel, integriteit staat dan voor 'goed ambtenaarschap'.

1. INLEIDING

OPBOUW VAN HET BOEK

Hoofdstuk 2 is de lezing waarin Edgar Karssing de agenda voor de discussie neerzet. Hij geeft aan dat hij twee invalshoeken ziet wanneer hij nadenkt over beroepstrots en integriteit, die ogenschijnlijk op paradoxale wijze tegenover elkaar staan:

- Integriteitsbeleid frustreert de beroepstrots van ambtenaren;
- Een appèl op beroepstrots versterkt het integriteitsbeleid.

In zijn lezing werkt Karssing dit uit en doet hij een aantal voorstellen om met deze ogenschijnlijke paradox om te gaan; hij geeft aan dat de oplossing van de paradox zit in de manier waarop we invulling geven aan integriteitsbeleid.

Hoofdstuk 3 is de samenvatting van de discussie in twee workshops die naar aanleiding van de lezing is gevoerd tussen de aanwezige deelnemers. In de twee workshops is één van onderstaande vragen besproken:

- Voelen ambtelijke managers de door Karssing aangesneden kwestie als een urgent probleem? Zien zij bedreigingen voor de professional pride?
- Professionals hebben ruimte nodig om zo te functioneren dat zij trots kunnen zijn op hun werk. Zijn ambtelijke managers bereid om aan de ambtelijke professionals die ruimte te laten?

Hoofdstuk 4 is de reactie van Ron Niessen op de lezing van Karssing en de discussie in de twee workshops. Hij bespreekt de relativiteitstheorie van Niessen: $E=mc^2$. $E=mc^2$ betekent dan, dat er een enorme energie vrijkomt, als je voor de massa ambtenaren de nadruk in het kwadraat legt op de C van de cultuur van een organisatie.

In **hoofdstuk 5** kijkt Jur Teders terug op de afgelopen 15 jaar en hij constateert dat er een vergelijking is te maken tussen de thema's integriteit en milieu. 'Door de jaren heen is het milieu een "gewoon" onderdeel geworden van ons afwegingsproces. Die ontwikkeling doet zich ook voor bij integriteit: eerst bijzonder, moeilijk grijpbaar en nu steeds meer "doodgewoon"'.

Harry de Wit neemt ons in **hoofdstuk 6** als historicus ook mee terug de geschiedenis in, maar dan nog een paar jaar verder, naar het jaar 1790. We zitten dan in de tijd die we nu de Verlichting noemen. Hij laat ons zien hoe in die jaren onze manier van denken over de overheid en de rol van ambtenaren langzaam vorm krijgt.

In **hoofdstuk 7** geeft Emile Kolthoff een aantal praktische suggesties die ervoor moeten zorgen dat straks elke ambtenaar *Public Service, Proud I am* onder z'n emails kan zetten. Hij houdt een pleidooi voor een beginselgestuurde organisatie waarin integriteit een normaal en vanzelfsprekend onderdeel is van de dagelijkse bedrijfsvoering in de organisatie.

Hoofdstuk 8 is een prikkelende lofzang van Ad Hendriks op integriteitsschendingen: integriteitsbeleid kan niet bestaan zonder schendingen. Hendriks reageert op al die mensen die betogen dat je nooit genoeg inspanningen kunt leveren om schendingen te voorkomen. Hij hanteert liever de formule: de inspanningen om integriteitsschendingen te voorkómen zouden niet groter moeten zijn dan nodig om het aantal schendingen tot een overzienbaar en aanvaardbaar aantal te kunnen beperken.

In **hoofdstuk 9** geeft Mieke van Tankeren aan dat we moeten oppassen om te negatief te doen over het belang van regels. Met duidelijke praktijkvoorbeelden laat ze zien dat regels bescherming bieden en handvatten in een veeleisende beroepspraktijk. Regels kunnen ook aanleiding vormen om te praten over ethiek en om het begrip integriteit uit te diepen.

Karssing geeft in zijn lezing aan dat het belangrijkste instrument van het management de manager is. In die opvatting staat hij niet alleen. Maar is dat terecht? Wordt de manager niet overvraagd? Is hier niet sprake van een *mission impossible*? In **hoofdstuk 10** gaan Alain Hoekstra en Alex Belling in op de rol van de manager in het integriteitsbeleid. Ze zullen deze rol problematiseren, om zo wat meer scherpte en diepgang te kunnen aanbrengen in het huidige denken daarover.

In de relativiteitstheorie van Niessen speelt de 'c' van cultuur een belangrijke rol. In **hoofdstuk 11** laat Robert Vos zien hoe de auditor een integriteitsaudit kan vormgeven waarin ook aan cultuur en de kwaliteit van afwegingen bij integriteitsdilemma's aandacht wordt besteed

In **hoofdstuk 12** geeft Leo Sonneveld aan dat een appèl op trots en eer een verleidelijke illusie kan zijn. Hij gebruikt de Jungiaanse psychologie om aan te geven hoe trots en eer juist integriteit in de weg kunnen zitten en gaat in op de ontwikkeling van persoonlijk onderscheidingsvermogen als kern van integriteitbeleid. Sonneveld rondt af met een pleidooi voor een waarderende dialoog waarin aansluiting wordt gezocht bij voorbeelden en kwaliteiten die reeds voorhanden zijn: welke piekervaringen op gebied van integer handelen hebben mensen zelf in hun werk of privé leven ervaren? Welke kwaliteiten hebben dit mogelijk gemaakt? En hoe kunnen die kwaliteiten worden ingezet waar integer handelen wordt belemmerd?

In **hoofdstuk 13** vraagt Karssing zich af of bezieling, beroepstrots en beroepseer wel passen bij goed ambtenaarschap. Is dit niet vooral een vorm van applaus voor jezelf, waar het applaus van de burger voorop zou moeten staan?

DANKWOORD

Geen boek zonder dankwoord. We danken in de eerste plaats de deelnemers aan de expertmeeting: ze hebben in een levendige discussie de sterke, maar vooral ook zwakke plekken laten zien van een appèl op beroepstrots. We danken ook Alex Belling en Alain Hoekstra die de discussies in goede banen hebben geleid. Tot slot danken we Loes Spaans, het logistieke brein achter de expertmeeting en deze publicatie.



Edgar Karssing

Edgar Karssing is als onderzoeker en trainer werkzaam bij Nyenrode Business Universiteit.

2. integriteit en beroepstrots

2. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS

“Door ambtenaar te worden ben je ingetreden in de grote gemeenschap van de burgerlijke overheidsdienst, de gemeenschap van hen, die geroepen zijn, met inzet van al hun krachten en gaven het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet hun medeburgers te helpen; mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige”.

Aldus Van Poelje in 1959 in zijn Vademecum voor de jonge ambtenaar. De ambtenaar als geroepene. Een roeping gaat veel verder dan als goed werknemer je taken adequaat vervullen. Een roeping verwijst naar een manier van werken waar de ambtenaar voor wil gaan staan, die zijn werk zin en betekenis geven. Een manier van werken waaraan ambtenaren beroepstrots kunnen ontleenen.

Een roeping gaat veel verder dan als goed werknemer je taken adequaat vervullen.

Dames en heren, het doet mij een groot plezier om vanmiddag met u na te denken over twee thema's die mij aan het hart gaan: integriteit en beroepstrots. En dan vooral: hoe kan een appèl op beroepstrots, op beroepseer een bijdrage leveren aan de integriteit van de overheid. Ik wil in mijn inleiding laten zien dat er een grote verwantschap bestaat tussen de verschillende begrippen, die echter niet vanzelfsprekend zichtbaar is. Daarom zal ik me nu met name richten op die verwantschap en een richting aanwijzen wat mijn betoog voor de praktijk kan betekenen. Daarmee is mijn verhaal zowel praktisch als theoretisch, met de nadruk op theorie, maar vanuit de praktijk en gericht op verbetering van de praktijk. Overigens, niets is zo praktisch als een goede theorie.

Als ik nadenk over beroepstrots en integriteit dan zie ik twee invalshoeken, die ogenschijnlijk op paradoxale wijze tegenover elkaar staan. Ik verwoord dit in twee stellingen:

- Integriteitsbeleid frustreert de beroepstrots van ambtenaren.
- Een appèl op beroepstrots versterkt het integriteitsbeleid.

Ik loop beide stellingen langs en zal laten zien dat ze uiteindelijk verwijzen naar twee kanten van dezelfde medaille. De oplossing van de paradox zit in de manier waarop we invulling geven aan integriteitsbeleid. En dat is precies waarvoor we hier zitten.

STELLING 1: INTEGRITEITSBELEID FRUSTREERT DE BEROEPSTROTS VAN AMBTENAREN.

Sinds enige jaren wordt er volop gediscussieerd over de negatieve bijeffecten van allerlei maatregelen om de kwaliteit van (publieke) diensverlening te verbeteren. Voorbeelden zijn het boek *Beroepszeer* en de daaraan gelieerde stichting Beroepseer. Het verhaal is bekend: in allerlei beroepsgroepen worden werknemers gefrustreerd in hun goede werk doordat ze in hun werk steeds meer te maken hebben met regels, voorschriften, protocollen en vergaande verantwoordingsmechanismen. Managers worden steeds belangrijker en die willen vooral beheersen en controleren. Echter, de meeste mensen willen in hun werk als persoon serieus worden genomen, ze willen erkenning voor hun kennis en kunde, ze willen betrokken zijn bij de invulling van hun werk, ze willen een betekenisvolle bijdrage leveren en waardering krijgen voor de goede dingen die ze doen. Geldt dit voor iedereen? Vast niet, maar voor heel veel ambtenaren wel. Die persoonlijke betrokkenheid is ook nodig om het werk op een zorgvuldige en in alle opzichten bevredigende manier uit te voeren. De overmatige regulering staat dit in de weg. Hoewel de publieke discussie over beroepstrots veel verder gaat dan integriteitsbeleid, zie je dat de kritiek op veel integriteitsbeleid grote overeenkomsten heeft met deze discussie. Het integriteitsbeleid zou zich teveel richten op het beperken van de bewegingsruimte van ambtenaren, op het stellen van regels en wilskrachtondersteunende maatregelen, op het 'in control' zijn van de organisatie. De kritiek hierop is genoegzaam bekend. Ik zet het even stevig neer. Regels zorgen ervoor dat mensen ophouden met nadenken. Regels maken vlegels. Er is sprake van een afnemende arbeidsmoraal wanneer medewerkers het gevoel hebben dat ze als potentiële criminelen worden behandeld. Ook is er vertraging in besluitvormingsprocessen, omdat zelfs voor eenvoudige beslissingen verschillende mensen hun handtekening moeten zetten. Regels en procedures worden een doel op zichzelf. Medewerkers hebben te weinig bevoegdheden om adequaat hun werk te doen. Ook dit gaat ten koste van de motivatie van medewerkers. Al die verantwoordingsmechanismen leiden slechts tot ritualisering, bureaucratisering, blikvernaauwing, verstikking, pervertering en het ondermijnen van verantwoordelijkheid.¹

¹ Zie voor onderbouwing van bovenstaande uitspraken onder andere Aardema (2005), Anechiarico en Jacobs (1996), Bakker en Yesilkagit (2005), Van den Brink e.a. (2005), Niessen (2003), Paardekoper en Schillemans (2004), Van Twist (1999).

2. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS

Ik zou deze discussie als volgt willen samenvatten: beroepstrots is het smeermiddel van de goed werkende bureaucratie, integriteitsbeleid kan door overnormering de beroepstrots van ambtenaren frustreren. We moeten oppassen voor een kloof tussen persoonlijke betrokkenheid en het werk. De belangrijke les is: we moeten de overlast erkennen en beperken van op zich goedbedoelde maatregelen. Overigens, wie geregeld conferenties over integriteit bezoekt ziet dat door veel sprekers deze conclusie wordt gedeeld. Als nieuwe aanpak leggen velen de nadruk op cultuur: het gaat niet om regels, integriteit moet tussen de oren zitten van de mensen. Alleen, ik vind cultuur een massief begrip; en de geheimen van een geslaagd cultuurveranderingstraject zijn nog steeds geheim. Daarbij vermoed ik dat met de nadruk op cultuur nog steeds van een te beperkte definitie van integriteit wordt uitgegaan en daarom is de nadruk op cultuur vooral een vorm van het paard achter de wagen spannen. Om duidelijk te maken wat ik bedoel, zal ik paard en wagen daarom eerst verder uitwerken aan de hand van mijn tweede stelling:

STELLING 2: EEN APPÈL OP BEROEPSTROTS VERSTERKT HET INTEGRITEITSBELEID

Met andere woorden, beroepstrots komt niet alleen in beeld met betrekking tot het beperken van de overlast van integriteitsbeleid, integriteitsbeleid zou juist gebaseerd moeten zijn op beroepstrots. Ik bepleit dat een conceptuele draai nodig is, een omdraaiing in ons denken. Om deze stelling uit te leggen moet ik daarom heel precies zijn. Ik begin met een uitleg van beroepstrots en beroepseer.² Daarna leg ik de link met integriteit.

Beroepstrots en beroepseer zijn iets anders dan werknemerste-vredenheid. Je kunt al tevreden zijn als je leuke collega's hebt, een begripvolle manager, een fatsoenlijk inkomen en genoeg vrije dagen. Tevredenheid is gebaseerd op subjectieve gevoelens, de standaarden voor deze gevoelens bepaal je helemaal zelf. Beroepseer en beroepstrots verwijzen naar standaarden die je niet zelf verzint. De woorden zeggen het al, ze verwijzen naar het beroep, het werk zelf. Wat dit werk inhoudt, wanneer dit goed werk is, dat bepaal je niet zelf. Die beroepsgerelateerde standaarden staan in zekere zin los van ambtenaren, ook al kunnen de standaarden alleen bestaan en blijven bestaan wanneer ze worden gedragen door ambtenaren. Met andere woorden, de standaarden zijn er vanuit het perspectief van ambtenaren reeds als een 'natuurlijke' vanzelfsprekendheid. Dit is te vergelijken met de regels van het verkeer. De regels zijn er al voordat iemand voor het eerst de weg opgaat en blijven onveranderd bestaan bij de komst van een nieuwe weggebruiker.³ Ambtenaren kunnen zich de standaarden wel toeëigenen, door ze, bij wijze van spreken, met hun handtekening te markeren. De persoonlijke toeëigening van de standaarden is dan een teken van professionele volwassenheid.⁴ Er is ook ruimte voor 'innovatie'. Ambtenaren kunnen de huidige standaarden ter discussie stellen, nieuwe overwegingen introduceren en oude overwegingen nieuw leven inblazen. Wanneer ben je trots op je werk? Wanneer is er sprake van beroepseer? Beroepseer en beroepstrots betekenen dat iemand ernaar streeft kwaliteit te leveren, dat je daarin ook door anderen wordt erkend. Die erkenning moet je verdienen, wat kwaliteit is bepaal je niet zelf. Er zijn dus beroepsgerelateerde standaarden nodig die aangeven wat kwaliteit is in je werk, en beroepsgerelateerde

²Hierbij maak ik gebruik van verschillende inzichten uit Van den Brink et al. (2005).

³Vgl. Jansz (1991).

⁴Vgl. Van Luijk (2002).

lateerde standaarden die aangeven wanneer je respect verdient van anderen. Nogmaals, beroepstrots en beroepseer zijn dus iets anders dan werknemerstevredenheid, die is geheel gebaseerd op subjectieve standaarden.

Waarom kunnen ambtenaren beroepstrots en beroepseer ontleenen? Waartoe zijn ambtenaren geroepen? Wat zijn de beroepsgerelateerde standaarden voor ambtenaren? Ron Niessen en ik hebben onlangs geprobeerd deze vraag te beantwoorden door tien standaarden voor ambtenaren te benoemen⁵:

1. Toewijding aan publieke zaak: ambtelijk handelen is gericht op het realiseren van publieke belangen.
2. Deskundigheid, vakbekwaamheid: ambtenaren handelen met kennis van zaken.
3. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid: de ambtenaar komt op zuiver zakelijke gronden tot een oordeelsvorming en wordt daarbij niet gehinderd door oneigenlijke of persoonlijke motieven.
4. Democratisch besef: ambtenaren beseffen dat zij werken onder een functionaris die onder controle staat van de volksvertegenwoordiging;
5. Rechtsstatelijk besef: ambtenaren beseffen dat het openbaar bestuur functioneert binnen de rechtsstaat;
6. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid: ambtenaren hebben een goed ontwikkeld gevoel voor de manier waarop het politieke spel rond beleid wordt gespeeld.
7. Flexibiliteit: ambtenaren anticiperen snel op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en zijn in staat nieuwe wegen te bewandelen om hun doelen te bereiken;
8. Omgevingsgerichtheid (of ook wel: dienstbaarheid of responsiviteit): ambtenaren leggen het primaat bij maatschap-

pelijke problemen en de maatschappelijke haalbaarheid van beleidsvoorstellen;

9. Resultaatgerichtheid: ambtenaren behalen concrete resultaten en/of doelstellingen;
10. Samenwerkingsbereidheid: ambtenaren werken samen met collega's van andere afdelingen wanneer dit tot betere en snellere resultaten leidt, ook wanneer dit niet direct in hun persoonlijk belang is.

Het gaat me er nu niet om of dit helemaal precies het juiste rijtje is, ik wil er slechts mee aangeven hoe de beroepsgerelateerde standaarden voor ambtenaren eruit kunnen zien. Dat het mogelijk is ook voor ambtenaren een dergelijke lijst op te stellen.

Een dergelijk rijtje zou niet misstaan in een gedragscode voor ambtenaren. En daarmee komen we bij het volgende cruciale begrip in mijn verhaal: integriteit. Zoals u ziet hebben we dit niet genoemd. Het begrip is te massief geworden en biedt daardoor niet langer houvast bij het verhelderen van de beroepsstandaarden van ambtenaren. Desalniettemin willen we het woord niet in de ban doen. We willen het neerzetten als het begrip waarin alle beroepsgerelateerde standaarden samenkomen. Je bent integer als je werkt volgens de tien standaarden.

Een korte uitleg. Als op zichzelf staande standaard zou integriteit kunnen verwijzen naar bijvoorbeeld betrouwbaarheid of eerlijkheid. Maar dan kan het beter meteen zo genoemd worden.

Vaak wordt integriteit enkel in negatieve termen gedeut als het tegendeel van corruptie en fraude. Meer dan de afwezigheid van deze vormen van 'wangedrag' lijkt het niet te zijn. Bijvoorbeeld Van den Heuvel en Huberts onderscheiden tien verschillende soorten integriteitsschendingen: corruptie, fraude, diefstal en verduistering, dubieuze beloften of giften, onverenigbare functies en bindingen, misbruik en manipulatie van informatie, misbruik van bevoegdheden, verspilling en wanprestatie, ongewenste omgangsvormen en misdragingen in de vrije tijd.⁶

⁵ Karssing en Niessen (2007).

⁶ Zie bijv. Van den Heuvel, Huberts. & Verberk (2002).

2. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS

Al deze schendingen zijn te herleiden tot het loslaten van ten minste één van de door ons benoemde standaarden. Ook op deze manier voegt integriteit dus weinig in positieve zin toe. Liever zien we daarom integriteit als een *professionele verantwoordelijkheid*, waarbij de genoemde standaarden aangeven wat die verantwoordelijkheid inhoudt.⁷

Integriteit wordt vaak neergezet als een plicht, zelfs als een moreel minimum, dat van bovenaf wordt opgelegd. Zo legt veel integriteitsbeleid de nadruk op regels en voorschriften die onverantwoord gedrag moeten voorkomen. Een dergelijke opgelegde en negatieve oriëntatie is niet noodzakelijk. Naast een morele opdracht kan integriteit ook een *ideaal* zijn. Zoals Van Poelje het zo mooi zei: als ambtenaar lever je een bijdrage aan een maatschappij waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige. Met integriteit als *ideaal* staat de beroepseer en de beroepstrots van de ambtenaar op het spel. Een ambtenaar kan het antwoord op de vraag 'wie ben ik en waar sta ik voor?' mede geven door te verwijzen naar het werk dat hij als ambtenaar doet. Wanneer dat lukt, werkt hij toegewijd omdat hij ervaart dat zijn werk aansluit bij wat hij belangrijk vindt. De tien standaarden stellen dan niet zozeer grenzen aan het handelen van ambtenaren, maar verwoorden *zin* en *betekenis* van het ambtenaarschap.

Ik daag u uit. Roept u eens een situatie in de herinnering waarin u trots was op uw werk. Ik vermoed dat dit helemaal niets te maken had met het linker rijtje en alles met het rechter rijtje.

Als u het linker rijtje neemt als de agenda van integriteitsbeleid, dan heeft uw beroepstrots dus weinig met integriteit te maken. Echter, als het rechter rijtje integriteit verwoordt, maar nu op een positieve manier, dan heeft trots dus alles met integriteit te maken.

Ik hoop dat ik heb laten zien dat integriteit en beroepstrots dus samen op kunnen gaan. Hier is wel een conceptuele draai voor nodig. Het linker rijtje is het tegendeel van het rechter rijtje, maar ik heb meer gedaan. Het linker rijtje is niet alleen het tegendeel, het is slechts een beperkt tegendeel, het heeft slechts met de randen van het werk te maken, ambtenaren zijn niet de hele tijd bezig met relatiegeschenken aannemen en declaratieformulieren invullen. Ik heb integriteit gekoppeld aan de primaire werkzaamheden. Daarmee wordt het een breder begrip: integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Maar, heel belangrijk, ik heb het ook positief geformuleerd. Integriteit staat dan voor goed ambtenaarschap. En aan die positieve formulering doe je

NEGATIEF

1. corruptie
2. fraude
3. diefstal en verduistering
4. dubieuze beloften of giften
5. onverenigbare functies en bindingen
6. misbruik en manipulatie van informatie
7. misbruik van bevoegdheden
8. verspilling en wanprestatie
9. ongewenste omgangsvormen (discriminatie, intimidatie en pesten)
10. misdragingen in de vrije tijd

POSITIEF

1. toewijding aan publieke zaak
2. deskundigheid, vakbekwaamheid
3. onafhankelijkheid en onpartijdigheid
4. democratisch besef
5. rechtsstatelijk besef
6. oolietiek-bestuurlijke gevoeligheid
7. flexibiliteit
8. omgevingsgerichtheid (dienstbaarheid of responsiviteit)
9. resultaatgerichtheid
10. samenwerkingsbereidheid

⁷ Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze opvatting van integriteit o.a. Karssing (2005, 2006a, 2006b, 2006c) en Karssing en Wirtz (2008).

geen recht met regeltjes en voorschriften, die beperken slechts je bewegingsruimte. Vaak terecht, maar ze kunnen ambtenaren ook frustreren. En als integriteitsbeleid zich daartoe beperkt is dat vooral frustrerend beleid.

- Integriteitsbeleid frustreert de beroepstrots van ambtenaren
- Een appèl op beroepstrots versterkt het integriteitsbeleid

Ik hoop dat ik nu beide stellingen afdoende heb onderbouwd en duidelijk is dat ze twee kanten van dezelfde medaille zijn: cruciaal is de manier waarop integriteitsbeleid wordt ingevuld. In de eerste stelling ligt de nadruk op regels en voorschriften, in de tweede stelling op investeren in mensen, in beroepstrots en beroepseer. Hier is sprake van een verschuiving van een negatieve benadering naar een positieve benadering. Niet de vraag ‘welke handeling is ontoelaatbaar binnen mijn ambt?’ staat dan voorop, maar de vraag ‘welke handeling is passend bij mijn ambt?’. Oftewel: de cruciale vraag in een integriteitsdiscussie zou moeten zijn: hoe doe ik mijn werk goed? Hoe ben ik een goed ambtenaar? En niet: hoe voorkom ik dat ik de regels overtreed? Het voorkomen van fraude en corruptie zijn dan niet meer dan, maar ook niet minder dan, de minimale voorwaarden voor een integere beroepsuitoefening.

Wat te doen om daadwerkelijk een appèl op beroepstrots en beroepseer te doen? Ik hoop dat we op deze vraag vanmiddag gezamenlijk een aantal antwoorden kunnen geven. Een korte voorzet van mijn kant.

- Investeren in mensen;
- Vormen van collegiaal beraad en collegiale toetsing;
- Andere woordkeuze: integriteit als professionele verantwoordelijkheid, goed ambtenaarschap;
- Meer aansluiten op primaire werkzaamheden;
- Niet alleen kijken welke agendaonderwerpen en maatregelen wettelijk verplicht zijn;
- Belangrijkste instrument management: de manager.

Om te beginnen, leg niet steeds opnieuw nadruk op regels en voorschriften. Natuurlijk blijven die nodig, met name voor al die ambtenaren die zich weinig gelegen laten aan hun beroepstrots en zich alleen goed gedragen omdat voor hen minimumnormen zijn gesteld en worden bewaakt. Om die mensen bij de les te houden, moet men terug kunnen vallen op regels, toezicht en sancties. Een appèl op beroepstrots en beroepseer vereist echter een aanpak waarin ambtenaren worden behandeld als volwassen mensen die op een volwassen manier in hun werk staan. Een benadering waarin ambtenaren, met de woorden van Schön, als ‘reflective practitioners worden gezien die kritisch en bekwaam de eigen verantwoordelijkheden serieus nemen.⁸ Daarbij is een cultuur van verantwoordelijkheid waarin professionals elkaar ondersteunen en corrigeren door middel van collegiale toetsing en consultatie van groot belang. Hiermee moet worden voorkomen dat zij zogenaamde *morele eenpitters* worden, die hun werkzaamheden slechts toetsen aan hun eigen subjectieve normen en beroepsopvattingen. Hierdoor zijn er immers geen mogelijkheden om vormen van morele blindheid te corrigeren.

Wat wellicht ook helpt is een andere woordkeuze: het begrip integriteit ruikt naar onkreukbaarheid, naar het linker rijtje. Het is een beladen begrip dat veel negatieve emoties oproept. Wellicht is het beter meer positief geladen woorden te gebruiken als professionele verantwoordelijkheid en goed ambtenaarschap. En vervolgens moeten we het gesprek over integriteit niet beperken tot die paar onderwerpen aan de randen van het werk, als relatiegeschenken en nevenwerkzaamheden, maar de discussie richten op de primaire activiteiten van de mensen en daarbij steeds weer de vraag stellen: hoe doen we in dit geval ons werk goed?

En, heel belangrijk, je niet gek laten maken door de eisen van BZK en de Algemene Rekenkamer. Of, aardiger gezegd, je moet meer doen dan minimaal is verplicht.

⁸ Schön (1983).

2. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS

Tot slot, het belangrijkste instrument van het management is de manager. De manager zal medewerkers vertrouwen moeten geven en ruimte om hun verantwoordelijkheid op te pakken, ze zullen hun medewerkers moeten ondersteunen en stimuleren om gezamenlijk uit te zoeken, steeds opnieuw, wat een goede beroepsuitoefening is, een beroepsuitoefening waar je trots op kunt zijn. Ze zullen hun medewerkers met respect moeten behandelen, ze invloed moeten geven op de besluitvorming en ervoor zorgen dat ze de middelen hebben om hun werk goed te doen.

Voordat ik mijn bijdrage afrond, geef ik u nog eerst een citaat dat treffend weergeeft wat ik vanmiddag heb willen vertellen.

‘Wie goede manieren verlangt, moet zin geven en niet nemen. Een moralistische benadering van beroepsethische vorming doet het laatste, want zij boeit en inspireert niet, maar verordonneert hoe het hoort. Een obsessie gerichtheid op het aanbrengen van een onderscheid tussen duldbaar en onduldbaar optreden, mondt op institutioneel niveau al gauw uit in een bloedeloze cultuur van statuten, procedures en protocollen. Niet een prudente, maar een legalistische beroepshouding wordt aldus versterkt. Een appèl op de professionele identiteit en de vaktrots als uiting daarvan vermijdt de valkuil van de “georganiseerde onverantwoordelijkheid” en biedt daarom betere vooruitzichten als het erom gaat de normatieve competentie in werksituaties op een hoger plan te brengen. In de woorden van Cicero (106-43 v. Chr.): “de eer voedt de kunsten”’⁹

Ik hoop dat mijn verhaal goed te volgen was en voldoende aanknopingspunten biedt voor een goede discussie. Ik ben nu benieuwd naar uw verhalen en uw suggesties om met een appèl op beroepstrots integriteit een seculiere roeping te laten zijn. Dank voor uw aandacht.

⁹ Van der Zee (2004: 63).

LITERATUUR

- Aardema, H. (2005), *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Oratie Open Universiteit.
- Anechiarico, F., en J. Jacobs (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bakker, W., & K. Yesilkagit (red.) (2005), *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (red.) (2005). *Beroepszeker. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Heuvel, J. van den, Huberts, L. & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid: Waarden, normen en beleid*. Utrecht: Lemma.
- Jansz, J. (1991), *Person, self, and moral demands*. Leiden: DSWO Press.
- Karssing, E. (2005). 'Goed ambtenaarschap als seculiere roeping'. In: G. van den Brink, T. Jansen en D. Pessers (red.), *Beroepszeker. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Karssing, E. (2006a), 'Integriteit als professionele verantwoordelijkheid'. In: H. de Koningh en F. van de Wouw (red.), *Handboek Integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E. (2006b) 'Ambtenaren en integriteit'. In: J. Delnoij, J. Laurier, F. Geraedts (red.), *Morele oordeelsvorming. En de integere organisatie*. Buddel: Damon.
- Karssing, E. (2006c). *Integriteit in de beroepspraktijk* [dissertatie]. Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E. & R. Niessen (2007), 'Geroepen om het algemeen belang te dienen. De idealen van ambtenaren'. In: J. Kole en D. de Ruyter (red.), *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E., & R. Wirtz. (2008). 'Ambtenaren als publieke professionals'. In: G. Jacobs, R. Meij, H. Tenwolde en Y. Zomer (red.), *Goed Werk. Verkenningen van normatieve professionaliteit*. Amsterdam: SWP.
- Luijk, H. van (2002), 'Integriteit in het publieke domein. Contouren van een representatieve ethiek'. In: R. Jeurissen en A. Musschenga (red.), *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: Van Gorcum.
- Niessen, R. (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer.
- Nieuwenburg, P. (2001). *Ethiek in het openbaar bestuur*. Bussum: Coutinho.
- Paardekooper, B. & T. Schillemans (red.) (2004), *Verhalen uit het vooronder. Ambtenaren over de overheid*. Den Haag: SDU.
- Poelje, G. van (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.
- Twist, M. van (1999), 'Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's'. *Bestuurswetenschappen*. Nr. 4, blz. 285-306.
- Zee, H. van der, (2004) 'Professionalisering, beroepseer en ethiek'. *Management en organisatie*. Jrg. 58, nr. 4/5, blz. 62-75.

Het belangrijkste instrument van het management is de manager.



3. samenvatting discussie expertmeeting

3. SAMENVATTING DISCUSSIE EXPERTMEETING

Na de inleiding *Integriteit en beroepstrots* zijn de deelnemers aan de expertmeeting in twee werkgroepen met elkaar in discussie gegaan. In dit hoofdstuk geven we een verslag op hoofdlijnen van deze discussie. De twee stellingen waren:

- 1. VOELEN AMBTELIJKE MANAGERS DE DOOR KARSSING AANGESNEDEN KWESTIE ALS EEN URGENT PROBLEEM? ZIEN ZIJ BEDREIGINGEN VOOR DE PROFESSIONAL PRIDE?**
- 2. PROFESSIONALS HEBBEN RUIMTE NODIG OM ZO TE FUNCTIONEREN DAT ZIJ TROTS KUNNEN ZIJN OP HUN WERK. ZIJN AMBTELIJKE MANAGERS BEREID OM AAN DE AMBTELIJKE PROFESSIONALS DIE RUIMTE TE LATEN?**

Stelling 1 heeft het met name over de “overkill” aan integriteitsbeleid waar de Utrechtse bestuurskundige Mark Bovens het steeds over heeft: de overmaat aan “hard controls” die in geen verhouding staat tot het geringe percentage aan integriteitsincidenten bij de overheid. Frustreert die overmaat aan instrumenten van integriteitsbeleid de ambtenaar om trots te zijn op zijn beroep? Vinden de aanwezigen überhaupt dat er sprake is van een overmaat aan “hard controls”? Stelling 2 handelt over de ruimte die ambtelijke leidinggevenden moeten laten aan de ambtelijke professional, teneinde die te laten komen tot creatieve oplossingen. En als zij hun creativiteit kunnen inzetten, dan zullen zij trots zijn op (het resultaat van) hun werk. Zijn de aanwezige experts het ermee eens dat professionals ruimte moeten krijgen? Wat is een ambtelijke professional eigenlijk? En waar eindigt een wenselijke toegestane ruimte en begint losbandigheid?

WERKGROEP 1

Voelen ambtelijke managers de door Karssing aangesneden kwestie als een urgent probleem? Zien zij bedreigingen voor de professional pride?

OVERREGULERING

De deelnemers herkennen zich maar deels in het beeld van overregulering dat Karssing schetst. Tevens wordt er op gewezen dat regels weliswaar noodzakelijk zijn, maar dat deze lang niet altijd voldoende duidelijk zijn. Volgens een deelnemer is er niet zozeer sprake van overregulering; maar de regelgeving moet wel 'principe based' zijn en niet 'rule based'. De ratio van het beleid moet voorop staan en vooral zichtbaar blijven. Dat regelgeving per departement anders vertaald kan worden, is een van de verantwoordelijkheden van managers.

Het gevoel dat het gewijzigde ambtenarenrecht nu zoveel dwingende regels oplegt, wordt niet herkend. Een gedragscode kan nooit kwaad, als die maar niet top/down opgelegd wordt. Pas vanuit een bewustwording van onderaf krijgt een gedragscode bestaansrecht. De genoemde perverse effecten zullen zeker ontstaan wanneer de regelgeving zich beperkt tot 'gij zult niet dit' en 'gij zult niet dat'. In die zin is het een goede zaak dat het ambtenarenrecht integriteit nu heeft gekoppeld aan goed ambtenaarschap en dat integriteit bespreekbaar moet zijn. Het belangrijkste blijft het met elkaar van gedachten wisselen over integriteit en goed ambtenaarschap.

Op het ogenblik loopt een onderzoek naar het effect van integriteitsbeleid bij een politiekorps. Er was bewust voor gekozen geen gedragscode op te stellen; deze wordt nu verplicht. De leiding was van mening dat gewerkt moest worden aan de morele competentie en dat deze niet opgelegd kan worden. Over het algemeen is er veel regelgeving en Karssing stelt dat regels negatief zijn en dat beroepstrots positief is. In het korps vallen ook de positieve kanten van regelingen op (namelijk ter bescherming van betrokkenen). Soms ook wordt vanuit de basis gevraagd om regels ter bescherming (dit aspect is door Karssing niet genoemd).

Een voorbeeld is de procedure rond het inboeken en bewaren van in beslag genomen geld. Een aanwezige twijfelt of er teveel regels zijn; in haar ervaring zijn deze niet bedoeld als preventie, ze worden pas toegepast wanneer er iets aan de hand is.

EEN NEGATIEF MENSBEELD

Karssing heeft in zijn inleiding een positieve en een negatieve blik op integriteit gezet. Het gaat aanwezigen echter te ver om alles te wijten aan de overweging dat de mens slecht is. Een mens is niet goed of slecht, een mens kent wel zwakheden. Er moeten regels zijn om sancties op te kunnen leggen, maar op een zwak moment wordt een mens niet echt beschermd door regelgeving. Idealiter moet op een positieve manier gehandeld worden, dus werken aan bewustwording bij medewerkers, maar een organisatie kan niet zonder controlemechanismen.

PERVERSE EFFECTEN

Of perverse effecten optreden is volgens aanwezigen afhankelijk van hoe het management met integriteit omgaat. Het zal niet aan het integriteitsbeleid liggen, maar aan de presentatie van het integriteitsbeleid door het management. Integriteit kan veel beter aan de hand van concrete voorbeelden in het werkoverleg besproken worden.

Op een departement ontstaat stroperigheid door een continue navraag bij de DG of iets wel of niet mag, en deze kan gezien worden als een pervers effect. Een pervers effect dat eveneens optreedt is de opvatting van 'het eigen nest niet willen bevuild'. In die situaties krijgt de beroepstrots (het "esprit de corps") een negatieve kant: het dekken van je maten. Dit zal voornamelijk plaatsvinden binnen kleine organisatie (eenheden) waar men dingen van elkaar door vingers ziet en de cultuur ontstaat van je niet met elkaars zaken bemoeien. "Als jij mij niet aanvalt val ik jou niet aan." Wanneer organisaties niet voldoende transparant zijn kan dit leiden tot gewoontes die achteraf niet integer blijken te zijn. Mensen kunnen wennen aan dingen die niet goed zijn. Belangrijk is dan een zware nadruk op transparantie; zaken moeten bespreekbaar zijn, hetgeen wel weer een onderlinge

"Als jij mij niet aanvalt val ik jou niet aan."

3. SAMENVATTING DISCUSSIE EXPERTMEETING

vertrouwensbasis vraagt. Een der deelnemers geeft aan dat het niet de bedoeling kan zijn om beroepstrots gelijk te stellen aan 'het eigen nest niet bevuilen'. Dat is meer een perverse vorm van collegialiteit.

Deelnemers geven aan dat managers zich bewust zijn van mogelijke perverse effecten van doorgeschoten integriteitsbeleid en dat ze daarom huiverig staan tegenover het creëren van nog meer regels. Bij een departement zijn de bestaande regels gelabeld: dwingend opgelegd is rood, bij blauw mag er met een goede onderbouwing van afgeweken worden, de groene regels zijn bedoeld als handreikingen. Het departement gaat dus zeer bewust om met de bestaande regelgeving. Opgemerkt wordt dat merkbaar is dat managers teveel op de 'rode' regels vertrouwen, waardoor zij er op vertrouwen dat er weinig ongeoorloofds gebeurt. Managers zijn zich te weinig bewust dat controle noodzakelijk blijft en medewerkers krijgen het gevoel dat dilemma's niet bespreekbaar zijn.

EEN POSITIEVE INTEGRITEITSBENADERING

Aanwezigen onderschrijven het pleidooi voor de bredere en meer positieve integriteitsbenadering, maar geven ook aan dat controle noodzakelijk blijft.

Bij een departement wordt gewerkt aan bewustwording door integriteit bespreekbaar te maken via functioneringsgesprekken. Op deze wijze wordt het begrip niet alleen bespreekbaar; er worden ook opvattingen besproken. Bij een ander departement wordt onderscheid gemaakt tussen de 'beheersingsstructuur planning & control' en de lerende organisatie. In een afrekencultuur krijgen managers niet de ruimte om fouten te laten maken en van een manager mag worden verwacht dat hij het evenwicht zoekt tussen controle en de eigen verantwoordelijkheid nemen. Met gemaakte fouten moet professioneel om worden gegaan. Wanneer er geen fouten gemaakt mogen worden en zwaar wordt gestraft ontstaat het perverse effect van verdoezelen. En op dat moment wordt niet geleerd van fouten.

De functie van manager is een complexe; immers hij kan bij fouten van medewerkers ook zelf afgerekend worden. De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer zullen moeten accepteren dat er altijd risico's blijven bestaan. Managers zullen dus moeten trachten een omgeving te creëren waarin fouten gemaakt mogen worden en mensen zichzelf mogen zijn. Om deze reden is op een departement jaren geleden een nieuwe aanpak ingevoerd. Weg met de parafencultuur, meer delegeren en mensen enthousiasmeren om de eigen verantwoordelijkheden te nemen. Leidinggevenden hebben daarmee een meer coachende rol gekregen.

Omdat bij een politiekorps doeners werken zijn uitgebreide regels weinig zinvol. De begrippen die Karssing heeft geïntroduceerd zullen daar worden gezien als even wollig als het begrip integriteit. Veel integriteitsbeleid ontwikkelt zich in de praktijk en vanuit de bestaande sfeer. De mensen zelf trachten oplossingen te vinden en wanneer een oplossing of aanpak werkt, dan wordt die in het integriteitsbeleid opgenomen. Het interessante is dat dit beleid zowel van de werkvloer als van de betrokken managers afkomstig is. Managers moeten de ruimte krijgen om de eigen verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor eigen fouten te mogen nemen. Deze aanpak wordt op de werkvloer hoog gewaardeerd en door hogerhand gestimuleerd, zonder dat het in beleidsregels vastligt. Het korps kan gezien worden als een lerende organisatie.

WERKGROEP 2

“Professionals hebben ruimte nodig om zo te functioneren dat zij trots kunnen zijn op hun werk. Zijn ambtelijke managers bereid om aan ambtelijke professionals die ruimte te geven?”

PROFESSIONAL

Wat moet onder een “professional” worden verstaan? Een deel van werkgroep is van mening dat het gaat om mensen die gespecialiseerd zijn op een bepaald vakgebied, zoals juristen of economen. Aangegeven wordt dat het managen van professionals anders is dan managen van niet-professionals. In het eerste geval moet de manager zelf ook professional zijn, maar verlangen medewerkers niet teveel inhoudelijke bemoeienis. Dit onderscheid tussen professionals en niet-professionals wordt niet door een ieder gedeeld. Ook de zgn. “niet-specialisten”, zoals medewerkers van de postkamer of andere uitvoerenden (al dan niet werkzaam bij een uitvoeringsorganisatie), zijn professionals. Ook deze medewerkers dienen over vakbekwaamheid te beschikken om hun functie te kunnen uitoefenen en deze scheppen er bovendien eer in om hun werk goed te doen. Gesteld wordt dat iedereen die zijn vak verstaat en met toewijding uitoefent professional kan worden genoemd, ongeacht de soort of het opleidingsniveau van het vak.

Hiertegenover wordt gesteld dat de term ‘professional’ in de praktijk vaak wordt gebruikt om hoger opgeleiden aan te duiden, terwijl voor lager opgeleiden eerder de term vakmanschap wordt gebruikt. Waar het gaat om ‘integriteit bij de ambtenaar’ komt vooral deze ambtenaar, die werkzaam is in de uitvoeringsorganisatie en meer in contact staat met de burger, in beeld. Dit zijn in deze definitie geen professionals maar vakmensen. Echter, het integriteitsbeleid lijkt zich juist te richten op ambtenaren in de beleidsorganisatie, die op een hoger/abstracter niveau werkzaam zijn. De ambtenaar die veel publiekscontact heeft en daar vuile handen kan maken, heeft in de praktijk veel meer te maken met integriteitvraagstukken en met afwegingen tussen conflicterende belangen.

Ten slotte wordt ‘professional’ gedefinieerd als iemand die een taak dient te verrichten op een niet-gestandaardiseerde werkwijze. De professional moet daarbij een zekere beoordelingsvrijheid hebben in zijn werk. Iemand die gestandaardiseerd werk verricht, is vanuit die optiek geen professional, omdat we niet willen dat hij het werk op een andere manier uitvoert. Te denken valt aan een medewerker van de postkamer. Een taak waarin creatieve oplossingen moeten worden gevonden, hoort daarentegen bij de professional.

TROTS

Uit onderzoek blijkt dat veel mensen graag willen werken voor de publieke zaak. Wat veel mensen ook van belang vinden, is dat de resultaten en de effecten van het werk fysiek zichtbaar zijn. Opgemerkt wordt, dat in vergelijking met andere Europese landen, men in Nederland het meest negatief aankijkt tegen ambtenaren. De beroepstrots hangt grotendeels samen met hoe de samenleving tegen ambtenaren aankijkt. Dit heeft mede te maken met hoe de politiek met de ambtenaren omgaat. In Oost-Europa wordt de ambtelijke status, hoewel slecht betaald, sterk gewaardeerd. Anderzijds wordt gesteld dat ambtenaren zelf ook invloed kunnen uitoefenen op hun imago en dat ze dit dus ook zelf kunnen verbeteren.

Een spreker licht toe dat Nederland wat doorgeslagen is op het gebied van het aantrekken van procesmanagers, die geen inhoudelijke betrokkenheid hebben bij het beleidsdossier. Vervolgens zou eens moeten worden onderzocht in hoeverre de werving van typen ambtenaren invloed heeft op hoe tegen ambtenaren in het algemeen wordt aangekeken.

RUIMTE GEVEN

Opgemerkt wordt dat ruimte niet het enige criterium is om goed te kunnen functioneren; de ruimte moet goed zijn afgebakend. Niet zozeer door regulering maar meer door duidelijke doelstellingen, verwachtingen en heldere afspraken. Een andere spreker merkt op dat het vanuit managementoogpunt ook eigenbelang is dat voldoende ruimte wordt gegeven aan professionals. De vraag is of managers hier een probleem mee hebben.

De beroepstrots hangt grotendeels samen met hoe de samenleving tegen ambtenaren aankijkt.

3. SAMENVATTING DISCUSSIE EXPERTMEETING

De term “professional” veronderstelt een set van vaardigheden, hetgeen met zich meebrengt dat iemand ook de nodige ruimte kan verkrijgen. Daarbij is het van belang dat ook wordt gekeken naar de komende generatie ambtenaren; waar men vroeger vooral gericht was op continuïteit en zekerheid van een baan is de nieuwe generatie met name gericht op de eigen ontwikkeling. Hierop wordt aangevuld dat wellicht een afname van het aantal managers nodig kan zijn om die ruimte te creëren. Een goed manager geeft zijn mensen de ruimte zodat deze goede resultaten kunnen neerzetten. Bij een dikke managementlaag wordt dit moeilijker realiseerbaar. De veelheid van regels wordt niet zozeer als de meest belemmerende factor beschouwd.

Zijn ambtelijke managers bereid om aan ambtelijke professionals ruimte te geven? Een spreker geeft aan dat er een verschil is tussen *bereid* en *in staat*. Veel managers zullen mogelijk wel bereid zijn maar de vraag is of zij ook in staat zijn om ruimte te geven. Ambtelijke managers werken immers voor de politieke leiding hetgeen hen beperkingen oplegt. Daarnaast wordt opgemerkt dat het ook aan die bereidheid nogal eens schort. Het komt wel vaker voor dat belangrijke rapporten door de politieke of ambtelijke top worden genegeerd. Professionals worden dan niet serieus genomen.

Voorts wordt gesteld dat dé ambtelijke manager een te brede term is. Er zijn erg grote verschillen tussen overheidsinstanties en ambtenaren. De grootste verschillen kan men aan het management en de politieke leiding toeschrijven. De vraag kan ook worden gesteld in hoeverre de managers zichzelf als professional zien. Dit bepaalt ook voor een deel de ruimte die zij aan medewerkers geven.

Er zijn twee begrippen: ambtelijke managers en ambtelijke professionals. In de praktijk is er een verschil in beloning tussen ambtelijke managers en ambtelijke professionals. Wie een goede carrière wil maken, moet manager worden en geen professional. De organisatie kan daarom zijn professionaliteit verbeteren door een minder grote nadruk te leggen op het management en het professionele werk meer te waarderen. Het management zou een stapje terug moeten doen om professionals meer ruimte te geven.

Vervolgens wordt opgemerkt dat er een spanning zit in de carrière van een ambtenaar; een jonge ambtenaar bij het Rijk krijgt vaak opmerkelijk veel ruimte. Maar naarmate het speelveld bovenin spannender wordt, gaat men krampachtiger met verantwoordelijkheden om en zijn er vele parafen nodig voordat iets kan worden besloten. In de ambtelijke organisatie is het lastiger om bovenin de ruimte te geven die bij de betreffende functies zou horen om de professionals hun inhoudelijke werk goed te laten doen. Het is geen uitzondering dat uitstekende rapporten en nota's de kans niet krijgen om te worden beoordeeld omdat ze ergens in de lijn worden tegengehouden. Dit is het dilemma: een manager die mensen goed aanstuurt en ruimte geeft, neemt daarbij ook risico's voor lief. Maar door het politieke spel dat bovenin plaatsvindt, wordt die bereidheid tot risico's zeer afgevlakt.

In de ambtelijke organisatie is het lastiger om bovenin de ruimte te geven die bij de betreffende functies zou horen om de professionals hun inhoudelijke werk goed te laten doen.

CONCLUSIES

- Er is geen eenduidig beeld over de hoeveelheid ruimte die ambtelijke professionals hebben. Enerzijds krijgen ambtenaren veel ruimte, zeker ambtenaren op lagere niveaus, maar anderzijds zijn er veel parafen nodig wanneer iets de lijn in wordt gestuurd.
- Er is een natuurlijk spanningsveld tussen het fenomeen bureaucratie en ruimte.
- De ruimte die een medewerker krijgt, hangt af van de ruimte die de manager heeft, naast diens eigen stijl van leidinggeven en het vertrouwen dat hij aan de medewerker geeft.
- Als de kaders helder zijn, zoals doelstellingen en verwachtingen, is het geven van ruimte beter mogelijk.
- Gemeenschappelijk gedragen kernwaarden en een missie zijn belangrijk om mensen op een goede manier te kunnen aansturen. De ruimte wordt dan begrensd door de normen en waarden van de organisatie, die al dan niet zijn opgenomen in een missionstatement van de organisatie.
- Het imago van de publieke dienst als aantrekkelijke werkgever staat en valt met de ruimte die professionals krijgen om voor de publieke dienst te werken.



Ron Niessen

Ron Niessen is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

4. de relativiteitstheorie van Niessen

4. DE RELATIVITEITSTHEORIE VAN NIESSEN

Aan de hand van *de relativiteitstheorie van Niessen* becommentarieer ik de discussie over integriteit en beroepstrots.

METEN IS NIET: WETEN

In de eerste plaats moeten wij als het om integriteit gaat, de relativiteit onderkennen van het adagium: “Meten is weten”. Meten is namelijk niet te vereenzelvigen met weten. Schopenhauer, aan wie naar men zegt het adagium ontleend is, zei alleen maar: meten kan leiden tot weten. Dat klinkt al genuanceerder. En ik voeg daaraan toe: wat heb je eraan, om te turven hoeveel gedragscodes er zijn; in hoeveel functioneringsgesprekken integriteit aan de orde is gekomen; hoeveel meldingen er zijn binnengekomen bij de klokkenluidercommissie? Weet je dan écht hoe integer of niet-integer een organisatie is?

Met nog meer relativering moeten we kijken naar de uitkomsten van perceptie-onderzoeken. Eén op de zeven ambtenaren heeft weinig vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie. Eén op de vier vindt dat in de eigen organisatie geen sprake is van een open organisatiecultuur waarin voldoende ruimte is voor het uiten van kritiek en het geven van eerlijke adviezen.

Zegt zoiets veel over de integriteit binnen de overheidsorganisatie? Of gaat het hier alleen om werknemers(on)tevredenheid? Dat is op zichzelf wél een indicatie dat het niet helemaal snor zit binnen de dienst en dat er iets moet gebeuren. Maar of het iets te maken heeft met integriteit, is de vraag.

REGELS EN GEDRAGSCODES

In de tweede plaats moeten we de waarde van regels en gedragscodes relativeren. Regels en gedragscodes bieden enig houvast, maar ze verleiden ook. Ze verleiden tot de ontkenning de regel te kennen; tot de stelling dat wat daarin niet staat, *dus* niet verboden is, én ze verleiden – het is al gememoreerd – tot niet-verder zelf nadenken. In de discussie werd evenwel een relativering van de relativering van de waarde van regels en gedragscodes aangebracht: regels en gedragscodes bieden houvast en bescherming. Houvast voor degene die niet weet wat hij of zij met een bepaalde situatie áánmoet; bescherming voor degene die gevrijwaard wil blijven van pesten op de werkvloer, ongewenst (seksueel) gedrag e.d. Althans: regels en gedragscodes beogen dat houvast en die bescherming te bieden. En daarmee relativeer ik de relativering van de relativiteit van regels en gedragscodes. En dat niet om perse gelijk te krijgen. Maar om straks de waarde te benadrukken van de Karssing-benadering.

KLOKKENLUIDERS; NORMALISERING

In de derde plaats moeten we de waarde van een klokkenluidersregeling relativeren. Omdat de anonimiteit van een melder niet absoluut gewaarborgd is, blijkt anoniem lekken effectiever dan gebruik maken van de klokkenluidersregeling. Het is daarom verstandig van de Minister van Binnenlandse Zaken, dat zij een soort kliklijn voor integriteitincidenten wil invoeren.

RECHTSPOSITIE VAN DE AMBTENAAR

In de vierde plaats verdient verdere normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar te worden gerelativeerd, als men streeft naar het ideaal van de ambtenaar met klassieke deugden als integriteit, loyaliteit, goed ambtenaarschap. In dat verband meermoreer ik een opmerking uit de discussie dat het verwonderlijk is dat politici in Nederland durven af te geven op ambtenaren. En dat terwijl wij een van de betere ambtelijke apparaten hebben in de wereld. De grote vraag is: wat doe je aan dit soort “bureaucrat bashing”? Mijns inziens zou de norm van goed werkgeverschap meebrengen dat de overheidswerkgever hiertegen moet optreden en zeker niet zelf aan “bureaucrat bashing” mag doen. “Bureaucrat bashing” is niet alleen ongerechtvaardigd, omdat ambtenaren doorgaans hard werken en goed werk leveren, maar ook buitengewoon demotiverend voor ambtenaren.

DE FORMULE

In het algemeen betoog ik dat de waarde van diverse instrumenten van integriteitsbeleid, in de sfeer van de *hard controls* zeker niet nul is. Maar integriteit moet niet alleen door regels, functiescheiding, functieroulatie, controle, inspectie e.d. worden gehandhaafd. Integriteit moet tussen de oren zitten/komen. De waarde van *hard controls* is relatief. En deze relativiteitstheorie van mij leidt tot de volgende formule: $E=mc^2$

Einstein stelde dat energie gelijk staat aan massa maal het kwadraat van de lichtsnelheid. Ik transplanteer deze formule graag naar de kwestie van de integriteit van ambtenaren. $E=mc^2$ betekent dan, dat er een enorme energie vrijkomt, als je voor de massa ambtenaren de nadruk in het kwadraat legt op de C van de cultuur van een organisatie. (Dan ben ik meteen het kwadraat van de lichtsnelheid kwijt, want dat is wat moeilijk voorstelbaar als het om ambtenaren gaat.)

Integriteit moet tussen de oren zitten/komen.

De waarde van *hard controls* is relatief.

4. DE RELATIVITEITSTHEORIE VAN NIESSEN

DE LEIDINGGEVENDE CULTUURDRAGER

De C van de cultuur van de organisatie. Karssing wilde dit containerbegrip vermijden. Het was hem te “massief”. Ik gebruik het begrip tóch. Organisatiecultuur is de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van een organisatie over hoe het in hun organisatie dagelijks toegaat, dan wel: behoort toe te gaan. En dat voeg ik bij wat Karssing het belangrijkste instrument van het management noemde: de manager. In mijn optiek gaat het hier om de manager als leidinggevende cultuurdrager. De leden van de organisatie krijgen ($E=mc^2$) een enorme energieboost als de leidinggevende cultuurdrager zorgt voor een open organisatie; als hij hen stimuleert en motiveert en niet direct hen rigourees afreken op fouten. Neen: fouten maken mag; de organisatie leert ervan. De bedreigingen voor de *professional pride* van ambtenaren zitten vooral in de ellendige afrekencultuur. Die cultuur is historisch en repressief gericht: “Wie was er fout? Dan moet die worden bestraft!” En niet toekomstgericht: “Hoe raakten we hierin verzeild, en wat leren we hiervan?”

De massa van de leden van de organisatie krijgt een energieboost als de leidinggevende cultuurdrager van de organisatie betrokken is bij zijn of haar mensen; aan hen een ruime marge geeft om zelfstandig te opereren. Ik meen de resultaten van de discussie zó te mogen verstaan dat inderdaad aan professionals die ruimte moet worden gelaten. Maar toen rees in de discussie de vraag: wat is een professional? Ik ben van oordeel dat het ambtelijk apparaat voor 99% bestaat uit professionals, van hoog opgeleide beleidsontwikkelaars, via middenkader bij uitvoerende diensten tot en met de mensen uit de postkamer. Iedere ambtenaar die er een eer in stelt om met vakmanschap zijn of haar functie uit te oefenen, is een professional. Aan professionals moet ruimte worden gelaten, om hun creativiteit ten volle te benutten.

Veel energie wordt gegenereerd binnen de massa ambtenaren als de leidinggevende cultuurdrager het goede voorbeeld geeft op het punt van integriteit; zich kwetsbaar durft op te stellen en openstaat voor tegenspraak en kritiek. U weet het: hoe hoger je stijgt, hoe minder tegenspraak je krijgt. Dus hooggestegene: organiseer daarom je eigen tegenspraak door de medewerkers de ruimte daarvoor te geven!

RUIMTE VOOR DE MANAGER ZELF?

We roepen wel dat de manager aan de ambtelijke professionals ruimte moet geven, maar: geeft de politieke leiding aan de manager wel voldoende ruimte? Hier geldt het adagium: hoe hoger je stijgt, hoe minder ruimte je krijgt. En: zijn er niet teveel managers? Is het voor de ruimte die aan professionals gegeven zou moeten worden, niet de dood in de pot als er een dikke laag managers is? Die bovendien hun ziel en zaligheid vinden in het aansturen van processen? Is het aansturen van processen niet de *core-business* geworden van managers omdat ze niet (meer) worden uitgekozen op hun kennis van de inhoud van de kwesties waarover zij gaan? Geert Mak zei al zoiets als: “Toen managers niet meer werden geselecteerd wegens hun inhoudelijke kennis, kregen we de regelneef”. En regelneven, en vooral de staf waarmee zij zich plegen te omringen laten van nature weinig ruimte aan de onder hen ressorterende professionals.

STERKTE = ZWAKTE

Nog een opmerking uit de discussie die aparte aandacht verdient: een appèl op de beroepstrots kan een *esprit de corps* stimuleren, maar heeft dan eveneens een tegenkant. In het sterke punt van een organisatie (*het esprit de corps*) zit tegelijkertijd de zwakte: door de corpsgeest dreigen ongewenste gedragingen die binnen of door de organisatie plaatsvinden, binnenskamers te worden gehouden.

SLOTBESCHOUWING

Aan het slot maak ik de cirkel rond met wat Edgar Karssing aan het begin vertelde. Zijn uitgangspunt was ten eerste: *Integriteitsbeleid frustriert de beroepstrots van ambtenaren*. Ik heb de indruk dat u als experts in grote meerderheid zei: “Ja, dat is het geval, als we al te sterk de nadruk leggen op regels, codes, handhaving en repressie, maar regels geven ook houvast en beogen bescherming te bieden”.

Uitgangspunt nr. 2 van Edgar Karssing was: *Een appèl op de beroepstrots versterkt het integriteitsbeleid*. Ook op dit punt leek mij een grote meerderheid van deze expertmeeting het hiermee eens te zijn. Maar ook op dit punt met een relativering: pas op met het ontwikkelen van een *esprit de corps*, want in je kracht kan tegelijk je zwakte liggen.

De leidinggevende cultuurdrager kan hier zóveel doen – ik heb daar net een opsomming van gegeven – om de *professional pride* van de ambtenaar te stimuleren. Maar ook hier slaat de relativering toe: als de leidinggevende cultuurdrager daar tenminste de ruimte voor krijgt van de bestuurder en van de hogere managers.

En als gewone ambtenaar-niet-leidinggevende moet je ook zelf het een en ander doen: je niet generen voor je beroepskeuze. Als je laat uitkomen dat je trots bent op je beroep, en dat je dat gekozen hebt uit toewijding aan de publieke zaak, dan kan je zelfs op verjaardagsfeestjes vertellen dat je ambtenaar bent. Ik zou zeggen: “Aan het werk!”

De bedreigingen voor de *professional pride* van ambtenaren zitten vooral in de ellendige afrekencultuur. Die cultuur is historisch en repressief gericht:

“Wie was er fout?”



Jur Teders

Jur Teders is als adviseur integriteit werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

5. beroepstrots en integriteit

5. BEROEPSTROTS EN INTEGRITEIT

De expertmeeting van 16 mei 2007 laat zien dat we met integriteit nog steeds met een zoektocht bezig zijn. Sommigen van de deelnemers aan die tocht gaat het om het bereiken van de eindbestemming, anderen om de belevenissen tijdens de tocht zelf.

De tocht begon in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw toen wijlen minister Ien Dales van BZK integriteit stevig op de politieke en ambtelijke agenda zette. Toen nog beperkt tot fraude, corruptie en het lekken van informatie, maar wel gekoppeld aan de professionaliteit van de ambtenaar. Sindsdien is veel wet- en regelgeving tot stand gekomen, zijn ondersteunende instrumenten ontwikkeld, is aan bewustwording gedaan en is een netwerk van coördinerende functionarissen opgezet. Mede daardoor is het een thema waar niemand meer omheen kan.

Incidenten brengen integriteit plotsklaps in de actualiteit en bereiken zo het brede publiek. De pers stort zich erop. Zonder enige kennis van zaken geeft een ieder zijn mening en speelt voor rechter. Ondertussen werkt de onderstroom van experts rustig door aan de verklaring, verfijning, werking, betrekkelijkheid van het begrip integriteit. En ieder individu laat in zijn handelen de praktijk van alle dag zien, alle theoretische bespiegelingen ten spijt.

De zoektocht stelt ons steeds voor het maken van keuzes: links, rechts of rechtdoor. Aan de uiteindelijke keuze gaat vaak een felle discussie vooraf. Als de keuze gemaakt is dan rijst er vaak twijfel: was een andere weg toch niet beter geweest? Dan moet je eerst natuurlijk weer achteruit.

Hoe dan ook, de zoektocht leidt tot dialoog en dat bleek ook op 16 mei j.l. Het poneren van stellingen is een beproefd middel om dialoog op gang te brengen, waarbij de zoekers naar de gulden middenweg de meeste aanhang krijgen. Opmerkingen werden gemaakt als: “het valt wel mee”, “dat gaat niet in alle gevallen op”, “het is een combinatie van beiden”, “het is èn èn”, “er zijn ook andere voorbeelden”. Uit de discussie bleek (alweer) dat het praten over integriteit altijd met emotie en soms zelfs passie gepaard gaat. Ieder individu “heeft” wat met integriteit. Uit eigen ervaring of uit waarneming. In positieve of in negatieve zin.

Er is naar mijn mening een vergelijking te maken tussen de thema's integriteit en milieu.

In de jaren '60/'70 van de vorige eeuw werd het milieu door een aantal incidenten nadrukkelijk op de kaart gezet. Desondanks was er aanvankelijk bij velen ontkenning van het probleem of onverschilligheid. Toch kreeg het milieu snel politieke aandacht en kwam wet- en regelgeving tot stand. Gewerkt werd aan instrumenten, bewustwording, bevoegde gezagen, onderzoek, leerstoelen, een speciaal departement, principes, internationale samenwerking. Het milieu heeft voor de publieke en politieke aandacht de concurrentieslag moeten aangaan met thema's als economie, verkeer en vervoer, landbouw, verstedelijking. De aandacht voor milieu is in de loop der jaren meebewogen met de stand van de economie en recentelijk veel sterker geworden door de koppeling met de klimaatverandering. Door de jaren heen is het milieu een “gewoon” onderdeel geworden van ons afwegingsproces. Die ontwikkeling doet zich ook voor bij integriteit: eerst bijzonder, moeilijk grijpbaar en nu steeds meer “doodgewoon”.

Een andere vergelijking tussen integriteit en milieu op het punt van het “gewoon” worden is de persoonlijke beleving. De klimaatverandering wordt steeds meer voelbaar. Mensen voelen het letterlijk “aan den lijve”. Ze krijgen er steeds meer last van en lijken meer bereid wat te doen aan de (mogelijke) oorzaken. Hoe treffend is niet de leuze: “Een beter milieu begint bij jezelf”.

Heel voorzichtig en door een aantal deskundigen sterk gestimuleerd zie je een vergelijkbare ontwikkeling bij integriteit: koppeling met het eergevoel van de mens. Het trots kunnen zijn, gewaardeerd te worden. En daar tegenover: beschaamd te zijn als de integriteit is geschonden. Niet omdat een regel is overtreden, maar omdat de eer geschonden is. De eer van het individu en van de groep. Dat voel je dan “aan den lijve”. Er zijn culturen, waar schending van de eer en aantasting van de trots tot dramatische gevolgen kan leiden. . .

In zo'n cultuur leven wij niet, maar als wij wat meer een koppeling leggen tussen integer handelen en eergevoel brengen wij integriteit weer een stapje verder.

Er is naar mijn mening een vergelijking te maken tussen de thema's integriteit en milieu.



Harry de Wit

Harry de Wit is de centrale coördinator integriteit en anti-corruptie beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Momenteel is hij voorzitter van het interdepartementale overleg van coördinatoren integriteit.

6. publiek en privaat

6. PUBLIEK EN PRIVAAT

Een gesprek over beroepstrots en integriteit binnen de overheid kan niet losstaan van het bredere maatschappelijke debat over de inrichting van onze samenleving dat we vandaag de dag, soms luid en soms wat rustiger, in Nederland maar ook elders in Europa voeren. Dat brede maatschappelijke debat is het kader waarbinnen de discussie plaatsvindt over de rol van de overheid, de taken van de overheid en de middelen waarmee die taken worden uitgevoerd. Binnen deze deeldiscussie hoort het gesprek thuis over beroepstrots en integriteit. Bij al die (deel) discussies is het mogelijk naar het verleden te verwijzen. Opvallend in de brede discussie over de inrichting van onze samenleving is dat de (veronderstelde) kenmerken van onze westerse maatschappij wel worden voorzien van een historische grondslag, terwijl die historische grondslag er kennelijk niet toe lijkt te doen als het gaat over de inrichting van overheidsorganen en de functie van degenen die daarbinnen werkzaam zijn. Toch is er wel degelijk reden om aan die historische context aandacht te besteden. Aan de hand van onderstaand voorbeeld probeer ik dat duidelijk te maken en mijn invalshoek daarbij zijn de overheidsinkomsten.

Dat de overheid geregeld op zoek is naar nieuwe inkomsten is zo oud als de weg naar Rome. Essentieel kenmerk van een overheid is dat ze die inkomsten ook kan genereren. Zonder inkomsten geen overheid. Het verleden laat zien dat het binnenkrijgen van geld geen automatisme is. Na de Vierde Engelse Oorlog (1780-1784) was de geldnood in de Republiek der Verenigde Nederlanden hoog gestegen. De bodem van de schatkist was in zicht. Dat het oude staatsbestel uitgeleefd was, bleek eens te meer toen in de Staten-Generaal geen van de zeven gewesten (waaruit de Republiek bestond) vlot bereid was een bijdrage te leveren om de belabberde toestand van de openbare financiën aan te pakken.

Makkelijker hadden de Staten-Generaal het in de onderhorige gebieden; de gebieden die geen eigen gewest waren en geen zelfbestuur hadden. Daartoe behoorde onder meer Staats-Brabant. In dat gebied had de bevolking wat minder te willen want het werd door de gewesten collectief via de Staten-Generaal bestuurd. De opdracht om eens grondig te onderzoeken of de belastingopbrengsten uit dat gebied niet omhoog konden, werd door Den Haag in 1790 gegeven aan Mr. Caspar van Breugel¹. Van Breugel kon zijn rapport, na veel tegenwerking, enkele jaren later afronden. Hij gaf het een motto mee: *Salus populi suprema lex esto*. Vrij vertaald: het welzijn van het volk is de hoogste wet. Nieuw was het motto niet; het is afkomstig van Cicero² en die had met dat 'volk' slechts de bovenlaag van de samenleving op het oog. Dat hij het motto gebruikte – en ook in zijn rapport uitging van de gedachte achter die woorden – tekent een veranderende opvatting over de rol van de overheid. Bovendien doelde Van Breugel niet alleen op de bovenlaag van de samenleving. Nadrukkelijk had hij tevens het belang van de arme boeren op het oog en ook dat was nieuw. Die veranderende opvatting over de overheid, als beschermer ook van de belangen van brede lagen van de bevolking, vond plaats onder invloed van de Verlichting. Het motto dat Van Breugel zijn rapport meegaf, sloot nauw aan bij het verlichtingsdenken.

Onder de invloed van dat verlichtingsdenken brak in het laatste kwart van de Achttiende eeuw de gedachte door dat macht en machtsuitoefening door autoriteiten een hoger doel dienden dan een particulier belang, het belang dus van een persoon, familie of stand. Uiteindelijk ging het om wat werd gezien als een gemeenschappelijk belang. Van Breugel duidde dat gemeenschappelijke belang ook nader aan als het 'welzijn van het volk'. Hoe vaag dat ook mag lijken, een verandering was het wel. Want binnen de stedelijke machtscentra van de Republiek (het platteland deed nauwelijks mee) was het de regentenstand die, tot bijna aan het einde van de Achttiende eeuw, zorgvuldig het eigenbelang verdedigde tegenover andere lagen van de bevolking. Binnen die stand van regenten vochten families om de banen en daarmee om het veiligstellen van het belang van de eigen 'clan'. Het belang van de belangrijkste provincie, Holland, viel zo samen met het belang van de regenten-koopmannen die hun fortuin via de handelsvloot vergaarden. Wat voor Holland gold, gold op dezelfde manier voor de andere gewesten. Private belangen – dat wil zeggen de belangen van de hoogste stand – vielen samen met de publieke belangen. Die beperking tot de regentenstand werd nu langzaam doorbroken. Met 'het volk' werd onmiskenbaar een bredere groep inwoners bedoeld dan voorheen. In Van Breugels ogen dienden ook de boer en de ambachtsman te profiteren van een eerlijker verdeling van de belastingdruk.

Deze verandering in het denken over wat publiek en privaat was, kwam ook tot uitdrukking in een andere inrichting van de overheidsinstellingen zelf. Tijdens de hele periode van het Ancien Regime en in alle landen van Europa, werden ambten verkocht en verdeeld. Het verpachten van ambten was met name aan de orde als het ging om het bijeenbrengen van belastinggelden. Zij die bestuurden of degenen die een ambt kochten of pachtten hadden niet zoiets als een gemeenschappelijk belang op het oog maar hun eigen, zeer private belang: de macht van de familie en de groei van hun fortuin. Vaak was men zich dat niet eens nadrukkelijk bewust. Privaat belang was in de beleving van bestuurders immers gelijk aan publiek belang.

¹ Voor Van Breugel zie: H.A.M. de Wit, Caspar van Breugel. In: *J. van Oudheusden, Brabantse biografieën*, 3, pagina 35 e.v.

² De legibus 3,3,8

6. PUBLIEK EN PRIVAAT

De man die we al enkele malen hebben genoemd als exponent van het verlichtingsdenken binnen de laag van bestuurders, vormde op dat patroon geen uitzondering. Van Breugel pachtte het ambt van Ontvanger der Gemeene Middelen (een indirecte belasting op verbruiksgoederen). In zijn persoon zien we echter de omslag. Voor zijn hiervoor genoemde opdracht kreeg hij een salaris toegezegd en het gepachte ambt van Ontvanger moest hij in 1795 opgeven. Ruim een decennium later kreeg hij banen bij het kadaster en bij de directe belastingen waarvoor hij een salaris ontving. Onder invloed van de Verlichting behoorden het kopen en pachten van ambten definitief tot het verleden. Wat publiek en privaat was, werd duidelijk gescheiden. Dat gold ook voor de scheiding tussen privé en publiek geld. Waar dat bij een belastingontvanger oude stijl eigenlijk stevast door elkaar liep, vond er geleidelijk ook daar een duidelijke scheiding plaats. De functionaris die zijn individuele belang najaagt en de verzamelaar van ambten van weleer waren omgevormd tot de ambtenaar die geacht wordt te staan voor het algemeen belang en die 'mijn' en 'dijn' zorgvuldig van elkaar gescheiden houdt. 'Daar ligt het aangrijpingspunt van het autonome publieke bestel en de vrije burger in dat bestel, die zich door de klassieke vrijheidsrechten min of meer beschermd wist', aldus Van den Heuvel³. En, zo voeg ik er aan toe, daar ligt ook het begin van een nieuwe integriteitsbeleving en tegelijkertijd beroepstrots want de nieuwe overheidsdienaar wist dat zijn werk gelegitimeerd werd door het streven naar welzijn voor velen en dat daarbij privé belang niet voorop stond.

In de publieke discussie over de inrichting van onze samenleving, die we min of meer sinds de val van het laatste kabinet Kok in Nederland voeren, wordt ook geregeld teruggesproken op 'De Verlichting', meer nog als categorie dan als tijdperk. Gezocht wordt dan naar de oorsprong van het begrip 'tolerantie' als wezenskenmerk van onze – westerse – maatschappij en bij die zoektocht krijgt het begrip 'De Verlichting' zowaar een bijzonder aura. Want 'wij' (=Nederland) zijn daar 'doorheen gegaan'. We hebben natuurlijk ook de Middeleeuwen, een beetje Renaissance, de Romantiek, de Industriële Revolutie en nog veel meer meegemaakt maar als categorie om onze hedendaagse tolerantie (dus morele voortreffelijkheid) te markeren, lijkt in het debat geen tijdperk geschikter dan De Verlichting. Nu heeft die Achttiende eeuw zeker een bijdrage aan de groei van onze tolerantie geleverd, maar dat kan ook van andere tijdperken worden gezegd.

³J.H.J. van den Heuvel, *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*. Alphen aan de Rijn, 2007, pagina 27

Die ‘Verlichting’ is echter wel de bakermat voor de moderne inrichting van onze staat, de scheiding tussen publiek en privaat en het ontstaan van een functionaris – die we ambtenaar zijn gaan noemen – aan wie de behartiging van het algemeen belang werd toevertrouwd. Karssing begint zijn bijdrage in deze bundel met een citaat van Van Poelje. Van Poelje beschrijft de ambtenaar als iemand die er op uit is om ‘met inzet van al (zijn) krachten en gaven het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet medeburgers te helpen (en) mede te werken aan een maatschappelijke organisatie waar binnen groter menselijk geluk... zal zijn dan in het tegenwoordige’⁴. Het kost niet veel moeite in deze woorden het *Salus populi suprema lex esto*, van Van Breugel te horen doorklinken. Van Poelje’s omschrijving klinkt nu wat hoogdravend – een ambtenaar is mogelijk ook iemand die een leuke baan wil hebben – maar vandaag de dag vinden we het wel een vanzelfsprekende opvatting dat ambtenaren het algemeen belang dienen. Zo vanzelfsprekend is dat echter niet; pas met de Verlichting komt juist die visie naar voren. Net als de opvatting dat een ambtenaar privé en publiek geld van elkaar gescheiden dient te houden, kortom er integere opvattingen op na moet houden.

Nu de inrichting van de staatsinstellingen en tevens de positie van ambtenaren ter discussie staat, verdient juist het waarom van verworvenheden die we ontleen aan de Verlichting meer aandacht. Een duidelijke scheiding tussen dat wat privaat en dat wat publiek is, is zo’n verworvenheid. Maar ook de eis dat de overheid een hoger doel, een algemeen belang moet dienen en niet zichzelf ten dienste staat, is een verdienste van het Verlichtingsdenken. Want die overheid heeft macht, kan zaken afdwingen en oefent dus autoriteit uit.

Net zo min als we afstand willen doen van de verworvenheid ‘tolerantie’ moeten we afstand willen doen van een sterke overheid die bestaat uit ambtenaren met een publieke taak en die gericht is op de bevordering van het welzijn van allen of – ook al lijkt me dat bijna utopisch – groter menselijk geluk. Voordat we dat wegdoen of de publieke functie van ambtenaren verder uithollen, is het goed te beseffen dat deze verworvenheden van de Verlichting er met zeer veel moeite gekomen zijn.

⁴Van Poelje geciteerd door Karssing in hoofdstuk 2 van dit boek.



Emile Kolthoff

Emile Kolthoff is directeur Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten en Research Fellow bij de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur aan de VU te Amsterdam.

7. public service,
proud I am!

7. PUBLIC SERVICE, PROUD I AM!

Public Service, Proud I Am! Deze spreuk staat onder elke email die Don Menzel, voormalig president van de American Society for Public Administration (ASPA) en prominent lid van de Ethics Section van ASPA, verstuurt. In de Verenigde Staten kijkt niemand daar vreemd van op. Daar zijn de meeste ambtenaren trots op hun baan bij de overheid en dat gaat gepaard met een navenante sociale positie. Ambtenaren hebben een bijzondere positie en zijn werkzaam voor het algemeen belang. Dat wordt ook erkend door de samenleving en dat zie je terug in de benaming van ambtenaren. Niemand zal het in zijn hoofd halen om een politieagent in New York voor hondenuit te schelden (of althans het Amerikaanse equivalent daarvan). In Nederland zal dat niet snel tot vervolging leiden.

Ook de vergelijking met landen dichterbij laat een zelfde beeld zien. Ambtenaren in Frankrijk genieten een ander aanzien dan hun Nederlandse collega's, dat geldt zelfs voor spoorwegmedewerkers, ondanks de vele stakingen. Een politieofficier gaf mij vanmorgen nog het voorbeeld van horecacontroles. In Nederland komt het geregeld voor dat aangeschoten café bezoekers proberen de pet van controlerende agenten – bij wijze van grapje – af te pakken. In België een ongekende situatie, die de grappenmaker kennis laat maken met wapenstok en aanhouding.

Hoe is deze situatie nu ontstaan? Ik kan wel meegaan met de beide stellingen van Karssing in dit boek. 1) Integriteitsbeleid frustreert de beroepstrots van ambtenaren, en 2) Een appèl op beroepstrots versterkt het integriteitsbeleid. Als je de stellingen echter achter elkaar zet en ze beide onderschrijft, ontstaat er een paradox die mijns inziens ongewenst is. Ze moeten dus ontkoppeld en genuanceerd worden. Ontkoppeld omdat anders het door het appèl op de beroepstrots versterkte integriteitsbeleid immers de beroepstrots op haar beurt weer zou frustreren. Karssing signaleert deze paradox wel, maar biedt vervolgens geen oplossing om deze te doorbreken. De voorgestelde ont koppeling kan simpelweg plaatsvinden door in de tweede stelling '*het integriteitsbeleid*' te vervangen door 'de integriteit'.

Integriteitsbeleid is inderdaad in Nederland verworden tot regelgeving, procedures en richtlijnen. In het continuüm dat Harvard hoogleraar Lynn Sharp Paine al in 1994 beschreef met aan de ene kant de *compliance* benadering en aan de andere zijde de *integriteit* benadering, zitten we daarmee helemaal aan de compliance kant: regelgedreven, gericht op het voorkomen van ongewenst gedrag en beheerst door juristen en stafafdelingen. De integriteitbenadering gaat juist uit van het stimuleren van gewenst gedrag, moet van binnen uit komen en wordt gedragen door het lijnmanagement. U ziet de overeenkomsten met de twee rijtjes van Karssing: de integriteitsbenadering van Sharp Paine raakt inderdaad veel meer aan beroepstrots dan de compliance benadering.

Dat wil niet zeggen dat de compliance benadering niet juist zou zijn. Goede procedures om integriteitrisico's te beheersen en medewerkers tegen verleidingen te beschermen zijn noodzakelijke randvoorwaarden. Regelgeving als vangnet om schendingen aan te pakken eveneens. In dat kader zijn de Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie een nuttig hulpmiddel en een soort minimale basisvoorziening aan de structuurkant van de organisatie. Mijn ervaring is echter dat veel overheden het daar bij laten en tevreden zijn als zij aan de basisnormen voldoen. En zelfs dat is voor velen nog een hele opgave. Vervolgens dient integriteit echter een normaal en vanzelfsprekend onderdeel te worden van de dagelijkse bedrijfsvoering in de organisatie. Leidinggevenden vervullen daarbij een sleutelrol en dienen daadwerkelijk invulling te geven aan de drie hoofdtaken van leidinggevenden op het gebied van integriteit: voorbeeldgedrag, voorwaarden scheppen en handhaven. Zij kunnen elkaar daarin ondersteunen, simpelweg door er over te praten. Door interviewgroepen te vormen en de beginselen van collegiale consultatie toe te passen. Een eerste verwondering zal daarbij zijn dat ze in het algemeen tegen dezelfde problemen oplopen. Een tweede constatering zal zijn dat veel problemen die leidinggevenden ervaren terug te leiden zijn tot communicatie.

Al dan niet na enige training zijn de meeste leidinggevenden goed in staat een moreel dilemma op te lossen. De uitkomst van zo'n dilemma zal voor een leidinggevende vaak zijn dat hij of zij een medewerker moet aanspreken op zijn of haar gedrag. En daar hebben leidinggevenden vaak moeite mee. Want wat als de medewerker zich vervolgens ziek meldt terwijl je hem hard nodig hebt? Of wat als hij er ruzie over gaat maken of de zaak gaat saboteren? Het risico is levensgroot dat de leidinggevende in de zogenaamde *dramadriehoek* (een term uit de *Transactionele analyse*) terecht komt. Deze driehoek kenmerkt zich door het feit dat men er als het ware in gevangen wordt en dan steeds de keuze heeft uit slechts drie mogelijkheden, namelijk de rol van Redder, Aanklager of Slachtoffer. Er ontstaat dan een spelmatige situatie die als ongezond kan worden gedefinieerd en voor alle partijen onbevredigend is. Leidinggevenden kunnen worden getraind om uit de dramadriehoek te blijven, of te stappen als ze zich bewust zijn dat ze daar in zitten, en een andere benadering te kiezen die wel effectief is.

En dan terug naar de trots. De door Karssing en Niessen (2007) opgestelde standaarden voor ambtenaren kunnen daarbij behulpzaam zijn en zullen inderdaad de beroepstrots versterken. Het vervangen van het woord *integriteit* door *professionele verantwoordelijkheid* en *goed ambtenaarschap* zoals Karssing in zijn inleiding voorstelt kan eveneens helpen, maar zal zonder verdere inspanning windowdressing blijven. Ik zou liever opteren voor het woord *beginselgestuurd*. Een integere organisatie is dan een beginselgestuurde organisatie en die krijg je niet door alleen maar woorden te veranderen. Daar zul je hard aan moeten werken en dat betekent dat je in lastige morele dilemma's moet kiezen voor het alternatief dat in lijn is met de beginselen van de organisatie. En dat kan politiek wel eens minder goed uitkomen.

Een integere organisatie is dan een beginselgestuurde organisatie en die krijg je niet door alleen maar woorden te veranderen.

7. PUBLIC SERVICE, PROUD I AM!

Het leven naar de beginselen van de organisatie (de standaarden van Karssing en Niessing bieden wederom een goed uitgangspunt) geeft ambtenaren ook houvast en leidinggevend en politici de mogelijkheid – en plicht – om achter hun ambtenaren te gaan staan. Want ook dat is een factor die in Nederland is verwaarloosd. Politici laten zich geregeld laatdunkend uit over hun eigen ambtenaren; leidinggevend hebben soms de neiging wat meer naar de politiek te buigen dan hun medewerkers de benodigde rugdekking te geven. Publicaties als het recent door Binnenlands Bestuur uitgebrachte boekje *Lui, Links en Lak aan de Burger*, bevestigen het beeld van de niet integere ambtenaar, ondanks de ironisch bedoeling. De discussie om burgers die hulpverleners in hun taak belemmeren, of zelfs onheus bejegenen, harder aan te pakken en zwaarder te straffen is een goed signaal dat de politiek zorg heeft voor haar ambtenaren en dat deze een bijzondere en essentiële plaats in de samenleving innemen. Als die discussie zich voortzet en ambtelijke organisaties meer naar hun beginselen gaan leven, komt het met die beroepstrots ook wel goed. Dan kan elke ambtenaar straks *Public Service, Proud I am* onder z'n emails zetten.

LITERATUUR

Karssing, E. en R. Niessing (2007), 'Geroepen om het algemeen belang te dienen. De idealen van ambtenaren', In J. Kole en D. de Ruyter (red.), *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*. Assen: Van Gorcum.

Sharp Paine, L. (1994), 'Managing for Organizational Integrity', *Harvard Business Review* 72(2): 106–117.

Geïnteresseerden in Transactionele Analyse in organisaties en de dramadriehoek vinden een goede introductie in:

Kunst, K. en A. de Graaf (2007), *Einstein en de kunst van het zeilen. Een zoektocht naar de nieuwe rol van de leidinggevende* (3e druk). Amsterdam: SWP.



Ad Hendriks

Ad Hendriks is als adviseur integriteit werkzaam bij het Ministerie van Financiën.

8. lang leve het fenomeen integriteitschendingen

8. LANG LEVE HET FENOMEEN INTEGRITEITSCHEIDINGEN

Ik moet er niet aan denken, dat er een situatie ontstaat waarin geen integriteitsschendingen meer voorkomen. Dat zou het einde betekenen van mijn functie van adviseur integriteit. Gelukkig is de kans erop niet erg groot. Zolang er verleidingen blijven bestaan zullen mensen doorgaan met zwichten. Gelegenheid maakt immers de dief. En hoe saai zou een leven zijn zonder verleidingen, zelfs voor een integriteitfunctionaris.

Integriteitbeleid kan niet bestaan zonder schendingen. De grond voor het beleid zou wegvallen. Interesse voor het onderwerp zou verdwijnen. Evenzo de bereidheid om zich inspanningen te getroosten in de velerlei vormen van instrumentalisme en morele bewustwording. Hoe vaak wordt een manager die een integriteitstraject wil inzetten niet geconfronteerd met reacties in de trant van: 'Wat is er mis met mij en mijn afdeling?', 'Verdenk je me ergens van?' en 'Voor dit gedoe heb ik geen tijd; er is nauwelijks tijd genoeg om mijn primaire proces goed te laten verlopen'. Het is dan wel handig om te kunnen verwijzen naar concrete schendingen, liefst plaatsgevonden hebbend bij de bureaus.

Maar er moeten er niet te veel zijn. Een grote schending is ook toegestaan, mits er maar adequaat op gereageerd kan worden. Anders raken we verder van huis. Exorbitante zelfverrijking in de financiële en zakenwereld bij voorbeeld, die soms aspecten van corruptie vertoont, is kennelijk moeilijk te bestrijden. Wat extra hinderlijk is omdat het wenselijke evenwichten in de maatschappij verstoort en op zichzelf weer schendingen zal uitlokken. Dergelijke gevallen zien we dan ook liever niet.

Er zijn mensen die betogen dat je nooit genoeg inspanningen kunt leveren om schendingen te voorkomen. Doel is dan om het verschijnsel volledig uit te bannen. Misschien zouden we met draconische maatregelen nog een eind kunnen komen. Maar die prijs is mijns inziens te hoog. Daar moeten we dus ook niet naar streven. Net zo min als we moeten streven naar een perfecte overheid. Dat lukt in de eerste plaats niet, en het pogen alleen zou al een vermogen kosten aan menskracht, bureaucratie en geld, maar het ontnemt de burger ook het genoeg om op de overheid af te geven. En dat is voor velen een onmisbaar bestanddeel van hun levensvreugde.

Neen, dan hebben de banken het beter gezien. Ik heb me laten vertellen, dat banken bij hun medewerkers die moeten beslissen over het verlenen van grote leningen liefst zien dat ze per jaar één of maximaal twee déconfitures meemaken. Dat is het bewijs dat ze tot de grenzen van de commerciële mogelijkheden zijn gegaan. En hoe kun je anders constateren waar die grens ligt? Te grote voorzichtigheid wordt niet op prijs gesteld, dan blijft er bedrijfsdebiet liggen.

Mijn ideaalbeeld op integriteitgebied lijkt op een fotonegatief van deze visie. De inspanningen om integriteitschendingen te voorkómen zouden niet groter moeten zijn dan nodig om het aantal schendingen tot een overzienbaar en aanvaardbaar aantal te kunnen beperken. Neen, ik geef geen kwalitatieve en kwantitatieve indicaties. Het gaat mij om de gedachte. Op deze manier benader je de grens van wat nodig is om de maatschappij leefbaar te houden. Als je daar overheen gaat betreed je het gebied van overkill.

Kortom we hebben gewoon schendingen nodig. Dat is wellicht niet iets om beroepstrots over te voelen, maar wel iets om te gedogen ter wille van de leefbaarheid.

Integriteitbeleid kan niet bestaan zonder schendingen. De grond voor het beleid zou wegvalen. Interesse voor het onderwerp zou verdwijnen.



Mieke van Tankeren

Mieke van Tankeren is als senior onderzoeker verbonden aan de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam en doet sinds 2006 onderzoek naar de werking en effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie.

9. leve de regels!
verantwoording afleggen
als beroepstrots

9. LEVE DE REGELS! VERANTWOORDING AFLEGGEN ALS BEROEPSTROTS

In zijn lezing over integriteitsbeleid en beroepstrots schetst Edgar Karssing twee alternatieve benaderingen van integriteit. Aan de ene kant een negatieve benadering (waar hij uiteraard tegen is): de ambtenaar als potentiële crimineel, integriteit als het niet begaan van integriteitsschendingen, nadruk op regels en voorschriften die onverantwoord gedrag moeten voorkomen. Aan de andere kant een positieve benadering (waar hij uiteraard voor is): integriteit als beroepseer en beroepstrots, ambtenaarschap als seculiere roeping, integriteit als werken volgens positieve standaarden. Regels zijn daarbij hinderlijk en staan integriteit als beroepstrots in de weg, althans in de opvatting van Karssing.

Regels bieden ook bescherming, bracht ik daartegenin, en handvatten in een veeleisende beroepspraktijk.

Regels bieden houvast, maar ze verleiden ook, stelt Ron Niesen: tot de ontkenning de regel te kennen en tot niet verder zelf nadenken. Regels beïnvloeden volgens hem slechts houvast en bescherming te bieden. Want bij bescherming denkt hij aan de klokkenluidersregeling en aan regels tegen pesten op de werkvloer, en bij houvast denkt hij aan mensen die niet weten wat ze met een bepaalde situatie aanmoeten.

Beide heren zetten regels daarmee bij het vuilnis.

Laat ik u nu meenemen naar de praktijk van het dagelijks politiewerk. Ik kan u vertellen: politieambtenaren zijn trots op hun beroep. Hoe zit het met de integriteit? Een uitvoerend executieve politieambtenaar: 'Integriteit is de basis van ons handelen, als politiemensen moeten wij op elkaar kunnen vertrouwen en elkaar kunnen aanspreken op gedrag, want hoe kunnen wij anders de burger aanspreken op gedrag? Integriteit binnen een politiekorps is belangrijk.' Een ander: 'Integriteit komt van binnen. Het is een gevoel, wat is integer en wat is niet integer. Over het algemeen denk ik dat in principe alle collega's integer zijn. Als ze niet integer zijn zullen zij zich daar over het algemeen van bewust zijn. Het stellen van duidelijke regels van wat niet kan of mag, zoals bijvoorbeeld het natrekken van personen, zal de integriteit zeker ten goede komen.' Dus: beroepstrots ja, integriteit ja, regels ja. Een tegenstelling? Zeker niet.

De politie beschikt over vergaande taken en bevoegdheden. Dan mag verwacht worden dat ze zorgvuldig en terughoudend met die macht omgaat. De politiefunctionaris zal dat beamen. Toch is de verleiding om dat af en toe even niet te doen, groot. Drie voorbeelden.

In Nederland heeft de politie het geweldsmonopolie. Niemand anders dan een executieve politiefunctionaris mag schieten, pepperspray gebruiken of iemand met een knuppel slaan. Voor het gebruik van geweld gelden, om Karssings termen te gebruiken, drie professionele standaarden. Het gebruikte geweld moet in verhouding staan tot het gepleegde strafbare feit, dus niet schieten als iemand een appel steelt en hard wegrent (proportionaliteit). Geweld mag alleen gebruikt worden als er geen andere mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld een stenengooier af te weren of een verdachte aan te houden (subsidiariteit). Er mag niet meer geweld worden gebruikt dan noodzakelijk is, dus geen geweld meer als de verdachte zich heeft overgegeven of weerloos op de grond ligt (dubbel proportionaliteitsbeginsel). Ieder politiemens zal deze standaarden onderschrijven. Het klinkt ook zo logisch. Waarom dan toch die strenge regel om toepassing van geweld te melden aan de leidinggevende, die op zijn of haar beurt een geweldsrapportage moet opmaken? Dat is niet omdat men ervan uitgaat dat de politieambtenaar er maar op los slaat. Wel om een ander (in eerste instantie de leidinggevende) te laten beoordelen of het gebruikte geweld voldoet aan de genoemde principes van proportionaliteit en subsidiariteit.

De functionaris moet zijn geweld dus verantwoorden. Dat is belangrijk omdat in de praktijk, op straat, de politiefunctionaris met lastige en gevaarlijke situaties te maken krijgt. Hij of zij moet snel een beslissing kunnen en durven nemen. Maar heeft ook te maken met emoties: die van anderen en die van zichzelf. Hoe verleidelijk is het niet om die irritante persoon die je het bloed onder de nagels uit treitert of je in het gezicht spuugt een klap te geven met de wapenstok? Maar het geweldsmonopolie is niet bedoeld om mensen af te straffen. Verantwoording afleggen helpt om die standaarden in de gaten te blijven houden. Beroepstrots uit zich in de bereidheid verantwoording af te leggen. Regels als genoemde bouwen verantwoording afleggen structureel in als onderdeel van het beroep, en daar mag je best trots op zijn. Tweede voorbeeld. Politiemensen nemen regelmatig waardevolle spullen in beslag of in bewaring, zoals geld en drugs met hoge straatwaarde. Dat moet de kluis in en daarvoor zijn regels en procedures. Omdat politiemensen potentiële dieven zijn? Nee. Omdat de gelegenheid de dief maakt? Ja. De regels en procedures zijn er om te beschermen tegen verleidingen. En dat is wel

Verantwoording afleggen helpt om die standaarden in de gaten te blijven houden.

Beroepstrots uit zich in de bereidheid verantwoording af te leggen.

9. LEVE DE REGELS! VERANTWOORDING AFLEGGEN ALS BEROEPSTROTS

zo prettig in je werkomgeving. Bovendien beschermt dat weer tegen valse aangiftes van diefstal.

Derde voorbeeld. Politieambtenaren komen regelmatig in aanraking met vertrouwelijke informatie. Ze hebben ook toegang tot systemen waar tal van vertrouwelijke informatie is opgeslagen over burgers. Die mogen alleen geraadpleegd worden voor dienstdoeleinden. Logisch toch? Maar hoe verleidelijk is het niet om die systemen te raadplegen voor eigen gebruik? Stel je hebt kleine kinderen en er is iemand in de buurt komen wonen waarvan het gerucht gaat dat het een pedofiel is. Waarom niet even nakijken in de systemen wat over hem te vinden is? Je puberdochter heeft een vriendje die jij niet helemaal vertrouwt. Waarom niet even kijken of die in aanraking gekomen is met de politie of in wat voor buurt hij woont? Je buurvrouw wil een tweedehands auto kopen. Waarom niet even voor haar het kenteken natrekken? Waar ligt de grens? En hoe gemakkelijk verschuift die grens niet telkens een klein beetje?

Daarom zijn er regels, zodat niet iedereen elk moment opnieuw een afweging moet maken. Regels bieden houvast. Juist daar waar het allemaal niet zo ernstig lijkt, of waar mensen zich in eerste instantie niet bewust zijn van onbedoelde gevolgen die bepaald gedrag kan hebben. Regels zetten aan tot nadenken.

Maar natuurlijk, daar hoort iets bij. Regels zijn nuttig, zolang ze niet onzinnig zijn. Daarom is het belangrijk om het verhaal achter een regel te vertellen. Het waarom ervan uitleggen. Wie anderen aan regels wil houden, dient zelf verantwoording af te leggen van het waarom van die regels. Een regel is er namelijk niet om zichzelf en al helemaal niet voor managers die uitsluitend hun macht willen doen gelden. Althans, daarvoor zijn ze niet ontworpen.

Daarom heb ik moeite met het verhaal van Karssing. Regelgeving wordt door hem gelijkgesteld met pervertering van de regels, aan oneigenlijk gebruik ervan. Bijvoorbeeld wanneer ze gebruikt worden om af te rekenen, wanneer ze enkel gelden voor het lager kader maar niet voor het hoger kader, wanneer ze dienen om angst in te boezemen, wanneer ze iemands identiteit gaan vormen. Een hele batterij aan wetenschappers achter zich wetend stelt Karssing dat verantwoordingsmechanismen slechts leiden tot bureaucratiesing, blikvernauwing, verstikking, pervertering en het ondermijnen van verantwoordelijkheid.

Maar regels kunnen ook aanleiding vormen om te praten over ethiek. Om het begrip integriteit uit te diepen. Juist door het bespreken van voorvallen waarin mensen zich niet aan de regels hielden. Het waarom daarvan. En de gevolgen, positief of negatief. Daarmee wil ik integriteit niet gelijkschakelen aan handelen volgens de regels. Al is het alleen maar omdat een praktijk die vergeven is van de dilemma's, niet in regels te vangen is. Integriteit krijgt pas waarde in de dialoog. Maar in de praktijk moet gehandeld worden en wie overziet à la minute de omvang van een ethische kwestie?

Regels zijn geen vervanging voor integriteit maar kunnen een handvat bieden in het lastige grijze gebied waar ambtenaren geconfronteerd worden met tal van dilemma's en waarin hij of zij toch snel een beslissing moet nemen.

Verantwoording afleggen is onlosmakelijk verbonden met integriteit en beroepstrots. Verantwoording afleggen wanneer je regels en voorschriften niet gevolgd hebt, maar soms net zo goed wanneer je ze wel gevolgd hebt, want Befehl ist Befehl is geen rechtvaardiging. Daarbij hoort ook dat managers verantwoording afleggen van de regels die ze opleggen en de wijze waarop ze ze uitvoeren.

Waar ligt de grens?

En hoe gemakkelijk verschuift die grens niet telkens een klein beetje?



Alain Hoekstra en Alex Belling

Alain Hoekstra is coördinator van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Alex Belling is werkzaam als coördinerend beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

10. integriteit en de rol van de manager een *mission impossible*?

INLEIDING

Zowel Edgar Karssing als Ron Niessen benadrukken terecht het belang van de rol van de manager t.a.v. het bevorderen van integriteitsbeleid. Hoewel wij het belang van de rol van het management onderkennen, willen wij deze rol tevens problematiseren, om zo wat meer scherpere en diepgang te kunnen aanbrengen in het huidige denken daarover. Dit biedt aangrijpingspunten om de aan het management toegeschreven rol praktisch en concreet invulling te geven, zo luidt onze vooronderstelling. In deze bijdrage brengen wij, op basis van onze ervaringen met dit thema, eerst enkele mogelijke belemmeringen in kaart die de manager daarbij kan ondervinden. Daarna identificeren wij een drietal drogredenen die managers ervan kan weerhouden om met integriteitsbevordering aan de slag te gaan.¹

In de bedrijfsethiek weten ze het overigens al langer. Al jaren worden in gerenommeerde internationale bladen, zoals in het *Journal of Business Ethics*, publicaties gewijd aan het belang van de rol van het management bij het bevorderen van ethiek en integriteit binnen organisaties. De afgelopen twee, drie jaar horen we ook in het denken over integriteit binnen de Nederlandse overheid zowel van wetenschappers als van practitio-ners die cruciale rol van het management in toenemende mate benadrukt worden. Idealiter komt het erop neer dat managers zelf integer zijn, dat ze het belang van integriteit actief uitdragen en dat ze werk maken van het integriteitsbeleid binnen hun organisatie(onderdeel).

Dat overheidsmanagers hierin een belangrijke functie hebben te vervullen, staat natuurlijk buiten kijf. Verschillende onderzoeken hebben dit ook uitgewezen. Dit 'nieuwe' inzicht omtrent de rol van het management lijkt echter in veel opzichten hetzelfde lot beschoren als die andere populaire gemeenplaats in het integriteitsdenken; het belang van de cultuur. Ook daar heeft iedereen zijn mond vol van, zonder het verder te operationaliseren. Veel verder dan het benadrukken van de noodzaak van een open cultuur, waarin medewerkers zich veilig voelen om integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen en kritisch te durven zijn, gaat het doorgaans nog niet. Het zijn statements die vooralsnog blijven steken in kretologie en daardoor dreigen te verzanden.

¹Voor deze column hebben wij deels gebruik gemaakt van en voortgeborduurd op: Hoekstra, A., Integriteitsbeleid binnen de publieke sector: Hype, luxe of noodzaak?, nr. 7/8, jrg. 14, pp. 68-77.

SCHOLING

Worden overheidsmanagers in spé voldoende geschoold in integriteit? Gezien het aan het management toegekende belang van integriteitsbevordering is een belangrijke taak weggelegd voor opleidingen die ambtenaren klaarstomen voor een carrière binnen de publieke dienst. Reeds in de collegebanken zou aandacht kunnen worden geschonken aan het bijzondere karakter van het werken bij de overheid, de intrinsieke betekenis van goed ambtenaarschap en aan integriteitsmanagement. Een bestudering van de inhoudsopgaven van drie achtereenvolgende drukken van het inleidende leerboek voor bestuurskundigen 'Openbaar Bestuur', dat hiervoor een indicatie zou kunnen zijn, leert ons dat het belang lijkt te zijn toegenomen maar dat dit nog minimaal is. In de vierde (1987) en vijfde druk (1996) wordt geen enkele paragraaf expliciet gewijd aan het onderwerp integriteit. Dat gebeurt pas voor het eerst in de zesde druk, waarbij het onderwerp welgeteld één A-4 beslaat van de in totaal 327 bladzijden.

SELECTIE

Worden managers ook geselecteerd op integriteitsmanagement vaardigheden? Naast het belang van goed voorbeeldgedrag behoort ook het actief aandacht schenken aan het belang van integriteit tot de rol van het management. Het op een natuurlijke, positieve en effectieve wijze van agenderen van dit thema vergt veel vaardigheid van managers, omdat de eerste reactie van medewerkers vaak een negatieve is: "*denk je dan dat wij niet integer zijn*", of "*vertrouw je ons soms niet*"? Het praten over ethiek en integriteit wordt niet voor niets vaak vergeleken met het geven van seksuele voorlichting; er lijkt sprake van een sfeer van gêne, ongemak en besmuiktheid, waarin de manager niet gaarne voor een zedenpreker of moraalridder wil worden uitgemaakt. Daarom zou in het werving- en selectieproces voldoende aandacht moeten worden besteed aan deze specifieke managementtaak.

MIDDELEN

Hebben managers voldoende middelen om integriteit te bevorderen? Managers hebben het altijd druk en moeten omgaan met schaarse middelen als tijd, geld en personele inzet. De inzet van deze middelen is te allen tijde een afwegingsproces. Dit gekoppeld aan het gegeven dat managers vooral worden afgerekend op het primaire proces, het halen van de opgelegde productienormen, doorlooptijden en het voeren van verantwoord financieel beheer leidt er al gauw toe dat de zorg voor integriteitsbeleid als iets extra's – en een niet altijd te permitteren luxe – wordt gezien. De welhaast constante overvoering van managers met nieuwe taken die om aandacht schreeuwen, zoals competentie management en diversiteitsbeleid draagt hieraan bij. Voor managers is de integriteitszorg bovendien nog steeds een relatief nieuw onderwerp en doorgaans vertonen zij calculerend en terughoudend gedrag ten aanzien van nieuwe taken omdat veel van dit soort noviteiten vaak na enige tijd een 'zachte dood' sterven en overenthousiasme dus als verspilde moeite wordt beschouwd. Een afwachtende houding is daarmee dus geen aperte onwil maar veeleer een beredeneerde afweging.

STURING

Wordt door de organisatie gestuurd op integriteitsmanagement? Het management legt verantwoording over haar taken af via de vastgestelde formats van beleids-, beheer-, en begrotings-systematieken. Ook de taken op het gebied van integriteitsmanagement zouden daarin moeten worden geconcretiseerd. In het algemeen richten dergelijke formats zich vooral op het primaire proces en de 'hard controls'. Lastig is dat thema's als integriteit en cultuur vaak nog worden gepercipieerd als soft en moeilijk te operationaliseren. Het niet opnemen van deze thema's in de verantwoordingssystematieken van de organisatie kan bij het management makkelijk tot de conclusie leiden dat de leiding van de organisatie het kennelijk niet zo'n belangrijk thema vindt en dat ze men niet op zal worden aangesproken.

Veel verder dan het benadrukken van de noodzaak van een open cultuur, waarin medewerkers zich veilig voelen om integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen en kritisch te durven zijn, gaat het doorgaans nog niet.

10. INTEGRITEIT EN DE ROL VAN DE MANAGER EEN *MISSION IMPOSSIBLE*?

ONDERSTEUNING

Worden managers vanuit de organisatie voldoende ondersteund in hun integriteitsbevorderende rol? Managers hebben adequate specialistische ondersteuning nodig (bijvoorbeeld door de centrale P&O afdelingen of door integriteitsfunctionarissen of -coördinatoren) om aan hun integriteitsbevorderende rol goed invulling te kunnen geven. Gedacht kan worden aan cursussen, voorlichtingsmateriaal, praktische instrumenten en trainingsmodules op het gebied van integriteitsmanagement. Ondersteuning is nodig omdat de manager anders alleen staat in de toch al moeilijke opgave om het thema integriteit op een natuurlijke en effectieve wijze handen en voeten te geven binnen zijn organisatieonderdeel.

DROGREDEN: BEZUINIGINGEN

Moeten en kunnen we investeren in integriteitsmanagement ten tijde van bezuinigingen? Het economische tij is van invloed op het kunnen oppakken van nieuwe taken en beleid en al helemaal t.a.v. het invulling kunnen geven aan bestaande taken. Ten tijde van bezuinigingen wordt binnen organisaties vaak het eerst kritisch gekeken naar activiteiten die niet direct bijdragen aan het primaire proces. Het risico bestaat dan dat door de organisatie en het management minder prioriteit wordt toegekend aan integriteit. Navrant is echter dat het juist ten tijde van bezuinigingen (extra) belangrijk is om in integriteit te blijven investeren. Bezuinigingen en de daarmee onvermijdelijk gepaard gaande reorganisaties en afslankingsoperaties brengen onzekerheid, onrust, een hoog personeelsverloop, onvrede, cynisme, boosheid en angst met zich. Het risico op integriteitsinbreuken is juist dan relatief groot!

DROGREDEN: ER IS EIGENLIJK GEEN PROBLEEM

Is het opportuun voor het management om te investeren in integriteitsbeleid wanneer er geen indicaties zijn dat het met de integriteit slecht is gesteld? Oftewel: *'if it ain't broke, don't fix it'*. Het is een bekend verschijnsel in organisaties dat de aandacht voor integriteit vooral opleeft op het moment dat zich een incident aandient en daarmee het imago van de dienst mogelijk in het geding komt. Hoewel uit diverse onderzoeken niet evident naar voren komt dat het met de feitelijke integriteit binnen de Nederlandse overheid slecht gesteld zou zijn, moet worden geconstateerd dat integriteitsschendingen binnen overheidsorganisaties nog niet overal goed worden geregistreerd. Het management beschikt derhalve niet over een betrouwbaar beeld van het integriteitsgehalte binnen hun organisatie. Pas wanneer dit wel gebeurt, kan dit naar onze mening de naïviteit op dit vlak wegnemen.

DROGREDEN: VERTROUWEN VOLSTAAT

Volstaat het niet om als manager te vertrouwen op de integriteit van je medewerkers? Integriteit is iets dat iedereen in zijn opvoeding impliciet meekrijgt. Als manager mag je afgaan c.q. erop vertrouwen dat het over het algemeen goed zit met de waarden en normen van de individuele medewerkers. Rotten appels zullen er altijd zijn, dus wanneer een medewerker toch in de fout mocht gaan, is het vroeg genoeg om jegens hem actie te ondernemen door hem uit de mand te verwijderen. Een variant op deze waarden en normenthematiek is de stelling "je bent integer of je bent het niet. En als je het niet bent, kun je het ook niet worden". Menselijke karakters zijn in essentie onveranderbaar. De manager zou dus in de verleiding kunnen komen zich af te gaan vragen: waarom in integriteit investeren, zeker als het merendeel van de appels gezond is?

Managers hebben adequate specialistische ondersteuning nodig (bijvoorbeeld door de centrale P&O afdelingen of door integriteitsfunctionarissen of -coördinatoren) om hun integriteitsbevorderende rol goed invulling te kunnen geven.

SLOT

Om de integriteitsbevorderende rol van de manager daadwerkelijk vorm en inhoud te kunnen geven, en om te voorkomen dat het een *'mission impossible'* blijft, verdient het naar onze mening aanbeveling om kritisch te kijken naar de mogelijke belemmeringen en drogredenen die daarbij opdoemen. Wetenschappers, practitioners en natuurlijk ook de overheidsmanagers zelf, zijn aan zet om ervoor te zorgen dat het transcendente mantra van de integriteitsbevorderende rol van de manager nu ook verwerkt kan worden!



Robert Vos

Robert Vos is werkzaam als consultant bij Auditing & Consulting Services (ACS). Daarvoor was hij plv. Directeur van de Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD) van het Ministerie van Financiën.

11. integriteit, cultuur en de professionaliteit van de auditor

11. INTEGRITEIT, CULTUUR EN DE PROFESSIONALITEIT VAN DE AUDITOR

INLEIDING

In het zeer lezenswaardige artikel *De moresprudentie van de auditor* gaat Wirtz in op integriteit als professionele verantwoordelijkheid van de auditor. In het artikel benadrukt Wirtz dat in een zorgvuldige morele afweging regels niet mogen worden veronachtzaamd, maar dat ze niet de laatste toetssteen van integriteit zijn: “Deze toetssteen is altijd de zorgvuldigheid en compleetheid van het (morele) oordeel van de auditor en zijn bereidheid hierover verantwoording af te leggen”. Daarvoor is in zijn ogen nodig dat de auditor ook op een zorgvuldige manier omgaat met spanningsvelden in de morele praktijk van alledag, waarin onafhankelijkheid, onpartijdigheid rechtvaardigheid, relationele belangen, collegialiteit, eigen belang en tal van andere belangen voortdurend afgewogen worden. In zijn artikel houdt Wirtz een pleidooi om deze abstracte begrippen het startpunt te laten zijn van discussie: gesprekken aan de hand van individuele afwegingen in concrete gevallen bij dilemma’s zoals: wanneer vertrouwt de auditor een verbetering en wat rapporteert hij als zwakke plek. Wirtz doet het voorstel aan de hand van deze gesprekken een “database” op te bouwen van dit soort dilemma’s en de veel voorkomende afwegingspatronen (inclusief drogredenen en andere onzorgvuldigheden). Wirtz sluit zijn artikel af met de constatering dat integriteit niet alleen betrekking heeft op functie-uitoefening van de auditor zelf, maar dat het ook één van zijn werkvelden is: door middel van audits toezien op de kwaliteit van het integriteitsbeleid van organisaties. Ook daar ziet hij een belangrijke taak voor de auditor op het gebied van opbouwen van “moresprudentie” ten aanzien van het omgaan met de dilemma’s van de auditor.

In deze bijdrage zal ingegaan worden op integriteit en cultuur alsmede hoe de auditor een integriteitsaudit kan vormgeven waarin ook aan cultuur en de kwaliteit van afwegingen bij integriteitsdilemma’s aandacht wordt besteed.

Dan zou integriteit simpel een zaak zijn van regels die je moet naleven.

Het is ook een onderwerp dat de normen en waarden raakt die je met elkaar binnen de organisatie moet bespreken.

WAT IS INTEGRITEIT?

Het is moeilijk aan te geven wat integer handelen precies inhoudt. Dit komt allereerst omdat integriteit een breed begrip is: niet alleen fraude, maar ook lekken van informatie en ongewenste omgangsvormen vallen onder het begrip “niet-integer handelen”. ‘Ongewenst gedrag binnen de krijgsmacht’ (Defensie) en ‘onjuiste informatieverstrekking aan de minister’ (Justitie) zijn dus ook voorbeelden van een integriteitsvraagstuk.

Een tweede reden die het moeilijk maakt om aan te geven wat integer handelen precies inhoudt is dat de beoordeling van (niet-)integer handelen vaak samenhangt met de omstandigheden:

- Een uitnodiging van een zakenrelatie voor het bijwonen van een Europacupwedstrijd van Ajax in de Skybox van de Arena met alles erop en eraan, kan niet. Maar geldt dit ook voor een uitnodiging van de Chinese Ambassade voor een Chinese Staatsvoorstelling?
- Een ambtenaar ontslaan die in het weekend een jointje rookt, zal niet gauw gebeuren. Maar hoe is de beoordeling van een ambtenaar die politieagent is?

Deze voorbeelden geven aan dat integriteit niet te vangen is met alleen maar regels. Dan zou integriteit simpel een zaak zijn van regels die je moet naleven. Het is ook een onderwerp dat de normen en waarden raakt die je met elkaar binnen de organisatie moet bespreken. Dit maakt integriteit voor de auditor tot een lastig onderzoeksobject.

DE POSITIEVE EN HET NEGATIEVE BENADERING VAN INTEGRITEITSBELEID

De twee kanten van integriteit komen terug in het onderscheid tussen de negatieve en het positieve benadering van integriteitsbeleid (zie tabel).

Hoewel dit een helder onderscheid is, is de praktijk niet dat de ene benadering dan wel de andere benadering wordt gehanteerd. Het gaat om een goed evenwicht tussen beide benaderingen. Dit betekent dat de auditor niet alleen naar de regels moet kijken, maar evenzeer naar de cultuur.

NEGATIEVE BENADERING

- Naleven (*hard controls*)
- Mensbeeld: de mens is in beginsel slecht
- Gaat uit van opgelegde normen (wet- en regelgeving): *rule based*
- Gericht op (voorkomen) strafbaar gedrag
- Zwart-wit
- Juridisch georiënteerd
- Reactief

POSITIEVE BENADERING

- Stimuleren (*soft controls*)
- Mensbeeld: de mens is in beginsel goed
- Gaat uit van normen en waarden (ook fatsoenenormen): *principle based*
- Gericht op faciliteren gewenst gedrag
- Gradueel
- Managerial georiënteerd
- Preventief

Tabel negatieve en positieve benadering van integriteitsbeleid

11. INTEGRITEIT, CULTUUR EN DE PROFESSIONALITEIT VAN DE AUDITOR

INTEGRITEIT ALS ONDERDEEL VAN DE BEDRIJFSVOERING

Integriteit is een kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering en dus een verantwoordelijkheid van de manager vanuit zijn integrale managementverantwoordelijkheid. Aan ieder beleids- of bedrijfsvoeringproces zijn in mindere of in meerdere mate integriteitsaspecten te onderkennen. Bij een beleidsproces kan dat het lekken van informatie zijn; bij een inkoopproces het toespelen van de order aan een bevriende partij in ruil voor een wederdienst. Een manager is over het algemeen pas geïnteresseerd in integriteitskwesaties als er een duidelijke verbinding is tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van zijn organisatie en anderzijds de concrete integriteitsrisico's die op de werkvloer spelen.

Voorbeelden van inherente risico's aan de organisatie zijn:

- Rijkswaterstaat met veel bouwopdrachten loopt een risico in de contacten met de bouwwereld;
- Bij justitiële instellingen spelen de contacten tussen gevangenisbewaarders en gedetineerden een rol;
- Bij de Belastingdienst gaat het om de omgang van de belastingdienstmedewerkers met vertrouwelijke belastinggegevens.

De manager en de medewerkers kennen in principe het beste het "profiel" van de eigen organisatie en zijn hierdoor ook het beste in staat de integriteitsrisico's van de eigen organisatie in te schatten. Tot het profiel van een organisatie hoort ook de cultuur. De aanwezige cultuur kan zowel positief als negatief de integriteitsrisico's beïnvloeden:

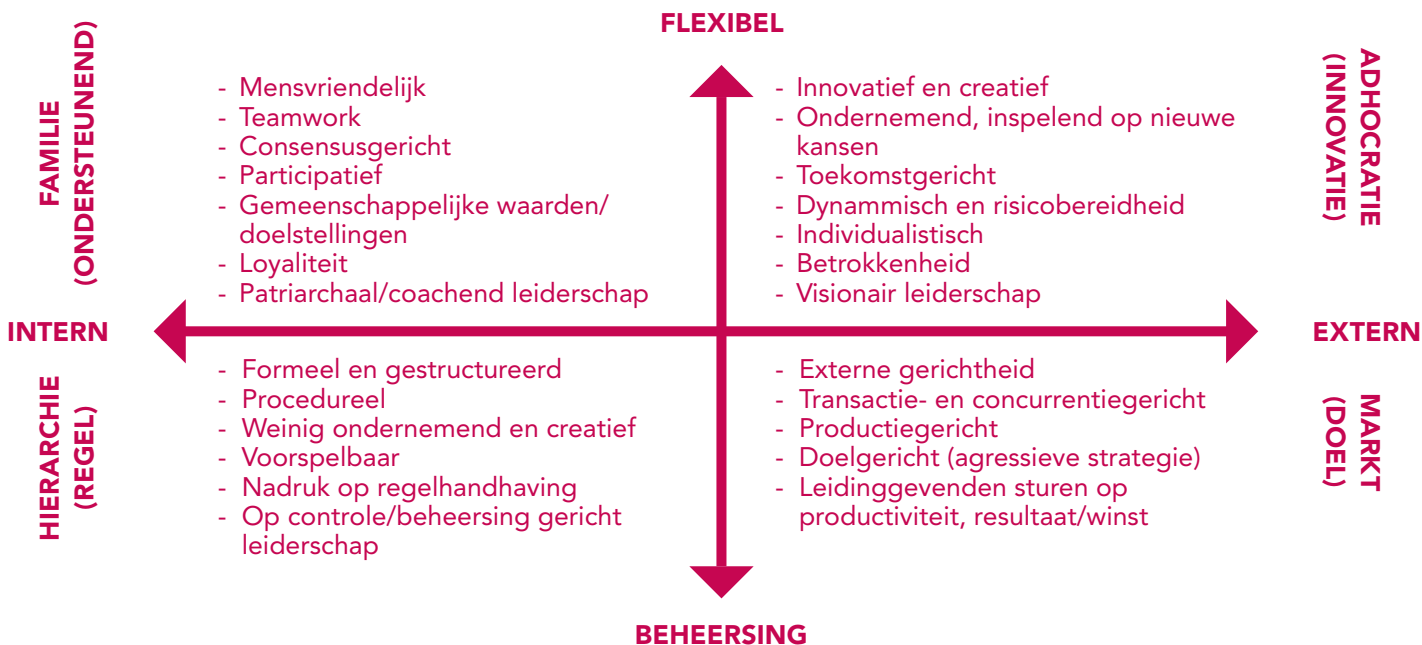
- Is er een open cultuur waar integriteitsdilemma's open besproken kunnen worden of is er een gesloten cultuur? In een gesloten cultuur bestaat het grote risico dat problemen op het gebied van integriteit verborgen blijven en intern voortwoekeren.
- Wordt eigen verantwoordelijkheid gestimuleerd of is er sprake van een sterke hiërarchische relatie? In een sterk hiërarchische cultuur kunnen medewerkers opdrachten uitvoeren waar ze het zelf (vanuit integriteitsoptiek) niet mee eens zijn, maar die ze toch, vanwege de opdracht van boven, maar doen.
- Is het gebruikelijk dat je je maat altijd dekt of is er een cultuur van collegiale toetsing? In een cultuur waar een sterke loyaliteit richting je directe collega's is, kunnen integriteitsinbreuken van de ene collega door de andere collega's worden afgedekt.

Bij de opzet van zijn integriteitsaudit zal de auditor gebruik moeten maken van de beoordeling van de integriteitsrisico's door de organisatie zelf. Het ministerie van Binnenlandse zaken heeft daarvoor een instrument ontwikkeld dat de organisatie daarvoor kan gebruiken: Self Assessment IN Tegrityrisico's (SAINT).

Een manager is over het algemeen pas geïnteresseerd in integriteitskwesaties als er een duidelijke verbinding is tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van zijn organisatie en anderzijds de concrete integriteitsrisico's die op de werkvloer spelen.

CULTUUR VAN EEN ORGANISATIE, DE WIJZE VAN AANSTURING EN HET BEHEERSINGSPROCES

Om inzicht te krijgen in de cultuur van een organisatie kan gebruik gemaakt worden van het schema dat Quinn (1999) ontwikkeld heeft om de cultuur van een organisatie te typeren:



Deze vierdeling helpt te bepalen welke cultuurstijl past bij de omgeving waarin de organisatie functioneert. Een organisatie waarin met behulp van een lopende band wordt geproduceerd, zal de kenmerken hebben van een hiërarchie (regelcultuur). De kenmerken van die organisatie zijn eenvoudig en stabiel: uitvoeren werkzaamheden zoals voorgeschreven. Een architectenbureau waarin bij iedere opdracht maatwerk en creativiteit is vereist, zal de kenmerken hebben van een adhocratie (een innovatiecultuur). De kenmerken van die organisatie zijn dynamisch en complex: men wordt geacht zelf invulling te geven aan de werkzaamheden.

In een stabiele taakgerichte organisatie (regelcultuur) is in sterke mate sprake van een rationeel beheersingsproces. In een flexibele, doelgerichte organisatie (innovatiecultuur) is het informele beheersingsproces belangrijker. Het rationele beheersingsproces wordt in belang teruggedrongen. Beide typen beheersingsprocessen kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

RATIONEEL BEHEERSINGSPROCES

- Plan
- Do
- Check
- Act

INFORMEEL BEHEERSINGSPROCES

- Observeren
- Proberen
- Mislukken
- Leren
- Aanpassen

11. INTEGRITEIT, CULTUUR EN DE PROFESSIONALITEIT VAN DE AUDITOR

Het rationele beheersingsproces sluit meer aan bij een ‘rule-based’ benadering (negatieve benadering van integriteit) en het informeel beheersingsproces meer bij een ‘principle-based’ benadering (positieve benadering). Net zoals bij de negatieve en het positieve benadering van integriteit sluit de ene benadering de andere niet uit, maar is er sprake van en-en. Het rationele beheersingsproces en het informele beheersingsproces zijn complementair en lopen in de praktijk door elkaar heen.

In een financiële omgeving zijn over het algemeen de regels (AO/IC) en dus ook het rationele beheersingsproces het primaire uitgangspunt. Zonder een zeker tegenwicht vanuit het informele beheersingsproces zal het middel (de regel) doel op zich worden en zal de aansluiting met het management (de beleidsdoelstellingen) verloren gaan. Het integriteitsrisico zal hier zijn: prachtige regels, maar hoe zit het met de naleving?

Andersom zijn in een beleidsomgeving de “principles” (beleidsdoelstellingen) uitgangspunt en staat in een steeds veranderde, complexe omgeving het informele beheersingsproces (de lerende organisatie) voorop. Maar ook dan is een zeker tegenwicht nodig vanuit het rationele beheersingsproces. Het gevolg kan anders zijn dat de initiatieven alle kanten op schieten en dat een zwalkend beleid ontstaat met een gebrek aan financiële beheersing. Het integriteitsrisico is hier willekeur en (mogelijkheden tot) fraude.

DE OPZET VAN EEN INTEGRALE INTEGRITEITSAUDIT

Een integriteitsaudit is een instrument voor het management om te weten hoe het ervoor staat met het gevoerde integriteitsbeleid. Daarvoor zal de manager niet alleen inzicht willen krijgen in de opzet en het bestaan van de regelgeving op het gebied van integriteit, (oftewel het integriteitsbeleid op papier), maar zal hij ook inzicht willen krijgen in de werking van het integriteitsbeleid (oftewel het tussen de oren zitten van het integriteitsbeleid). Een integriteitsaudit die aan beide aspecten aandacht besteedt, kan gekenschetst worden als een integrale integriteitsaudit.

Voor de opzet van een integrale integriteitsaudit kan op de ene as onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds regels en anderzijds cultuur en op de andere as tussen enerzijds opzet/bestaan en anderzijds werking. Dit leidt tot de volgende matrix voor een *integrale integriteitsaudit*.

	NALEVEN (negatief concept)	STIMULEREN (positief concept)	
BEHEERSMAAT- REGELEN	Is er een brochure van de geschenkenregeling (€50)? Is de brochure bekend? (systeemaudit)	Worden dilemma-trainingen over de omgang met derden georganiseerd? (systeemaudit)	OPZET/BESTAAN
GEDRAG	Wijst men geschenken (uitnodigingen) > €50 daadwerkelijk af? (nalevingsaudit)	Hoe gaat men (na de dilemmatraining) in de praktijk om met dilemma's in omgang met derden? (alignmentaudit)	WERKING
	REGELS (hard controls)	CULTUUR (soft controls)	

Tabel matrix integrale integriteitsaudit

Voor de auditor is het onderzoeken van de vragen links- en rechtsboven (in de vorm van een systeemaudit) gesneden koek. Ook de beantwoording van de vraag linksonder is bekend werk (in de vorm van een nalevingsaudit). De beantwoording van de vraag rechtsonder blijkt voor veel auditors nog onwennig te zijn. Maar ook hier kan de auditor een beeld geven hoe het ermee voorstaat. Dit kan bij voorbeeld met behulp van een “alignment audit”. Een alignment audit is een systematisch onderzoek naar de afwegingen die individuele medewerkers in conflicterende werksituaties maken, teneinde te beoordelen of het feitelijk handelen in lijn is met doelen, zoals die door het management zijn gesteld. In deze door het adviesbureau Auditing & Consulting Services (ACS) ontwikkelde systematiek wordt onderzocht wat er werkelijk plaatsvindt op de werkvloer en wordt dit vergeleken met het door het management gewenste gedrag. Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Zijn de medewerkers op de hoogte van de doelen van de organisatie, de prioriteiten die daarbij zijn vastgesteld en de daaruit volgende regels?
- Hebben medewerkers begrip voor nut en noodzaak van de regels die uit de doelen zijn afgeleid?
- Vindt er sturing op verantwoordelijkheden plaats, dat wil zeggen: spreken zowel leidinggevenden als collega's elkaar in de organisatie aan op hun gedrag?

Aan de hand van zo realistisch mogelijke beschrijvingen van situaties die zich in het werk voordoen, wordt nagegaan hoe medewerkers omgaan met de regels, met de consequenties van hun keuze, met de dilemma's die daarbij spelen en met de door hen gevoelde verantwoordelijkheid. Met een dergelijke alignment audit geeft de auditor invulling aan de oproep van Wirtz (zie inleiding) om in het geval van een integriteitsaudit bij te dragen aan het ontwikkelen van de “moresprudentie” bij de onderzochte organisatie.

AFSLUITING: EEN BIJDRAGE AAN DE BEROEFS-TROTS VAN DE AUDITOR?

Bij integriteit gaat het vaak over dilemma's en de kwaliteit van de daarbij gemaakte afwegingen. Voor de auditor speelt dit zowel bij zijn eigen professionele taakuitoefening (“professional judgement”) als ook wanneer hij een audit naar het integriteitsbeleid van een organisatie doet. Een dergelijke integriteitsaudit zal dan ook aandacht moeten besteden aan integriteitsdilemma's en de kwaliteit van de daarmee gemaakte afwegingen. Dit kan door bij de integriteitsaudit ook de vraag te betrekken hoe medewerkers de integriteit en de regelgeving daaromtrent beleven (het integriteitsbewustzijn). Met de alignment audit heeft de auditor een methodiek voor handen waarmee hij ook de cultuur van een organisatie kan meenemen en zo hieraan daadwerkelijk handen en voeten geeft.

BRONNEN

- Hartog, P., en R. de Korte (2003), ‘Soft controls, object van de auditor’, in: Deel 12 in de VERA-reeks *20 over internal/operational auditing*, Amsterdam: Koninklijke Nivra Vera/Eurac.
- Karssing, E. (2006), *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: van Gorcum.
- Otten, J. (2001), ‘De alignment audit’, *Operational auditor*.
- Quinn, R. en K. Cameron (1999), *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, Schoonhoven: Academic Service.
- Vos, R. en H. Beentjes (2004), *Integriteitsbeleid bij het Rijk*, Den Haag: SDU.
- Vos, R. en R. Witte (2007), *Integriteit en cultuur*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Wirtz, R. (2004), ‘De moresprudentie van de auditor’, *Auditmagazine*, nummer 3, september.

Met de alignment audit heeft de auditor een methodiek voor handen waarmee hij ook de cultuur van een organisatie kan meenemen en zo hieraan daadwerkelijk handen en voeten geeft.



Leo Sonneveld

Leo Sonneveld is directeur van adviesbureau Human Treasures, bureau voor ont-wikkeling van mens en organisatie.

12. integriteit en beroeps- trots: een verleidelijke illusie

12. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS: EEN VERLEIDELIJKE ILLUSIE

Om met de deur in huis te vallen: het dienen van de maatschappij en jezelf inzetten voor een groter menselijk geluk en algemeen welzijn heeft mijns inziens meer met bescheidenheid, compassie en liefde te maken dan met trots en eer. Een ambtenaar die staat voor zijn of haar werk, en daar zin en betekenis aan ontleend, is belangrijk voor een integere overheid. Vooral als dit gebeurt vanuit een houding van dienstbaar willen zijn. Liever niet vanuit trots en eer die vooral het ego bevredigen. Juist daarom is beleid dat trots en eer stimuleert een verleidelijke illusie. In deze bijdrage zal ik uitleggen waarom ik dit zo zie.

PERSOONLIJKE TROTS VERSUS TROTS OP DE ORGANISATIE

Een ambtenaar die vanuit dienstbaarheid opereert, blijft doorgaan met open afwegen en consulteren over wat 'het goede' is in een gegeven situatie, ongeacht of dat complimentjes en waardering oplevert. Wat natuurlijk niet wil zeggen dat hij of zij daar niet van mag genieten. In tegendeel. Als het maar niet de drijvende kracht is en bescheidenheid in essentie blijft. Bij gedrag en keuzes die voortkomen vanuit gedachten en gevoelens van persoonlijke trots en eer is het ego in het spel. Hierin schuilt mijns inziens een reden om integriteit niet via persoonlijke trots en eer te willen stimuleren. Trots is wel een sleutelbegrip als het gaat om de mate van integriteit die de organisatie in praktijk brengt. Trots op datgene waar de organisatie voor staat, trots op de betekenis van de prestaties van de organisatie voor de samenleving. En blijdschap om daaraan als persoon een bijdrage te kunnen leveren.

PERSOONLIJKE TROTS EN EGO

Eckhart Tolle beschrijft ego als een identificatie proces. Een begrip dat ik regelmatig gebruik in mijn werk als coach. Het helpt bij het beantwoorden van de vraag: wie ben ik écht? Wat is het waar ik mij mee identificeer? Danaan Parry vat een individu vanuit de Jungiaanse Psychologie samen als een bol die bestaat uit verschillende lagen van bewustzijn en ervaringen. De buitenste laag heet *persona*. De laag van onze persoonlijkheid die we graag aan anderen laten zien. De laag met onze successen, indruk-

wekkende resultaten van ons werk, mooie karaktertrekken etc. Datgene waar we zelf trots op zijn. Datgene wat we van onszelf accepteren. Datgene op basis waarvan we hopen aanzien te verwerven in een poging geaccepteerd te worden door de ander. Trots heeft in dit verband dus alles te maken met het versterken van het buitenste laagje, dat omvat wie we denken te zijn c.q. wie we willen zijn. Het maskeert wie we werkelijk zijn. Integriteitbeleid dat inspeelt op persoonlijke trots stimuleert dus identificatie met het masker terwijl integriteit juist een kwaliteit is van het 'zelf', de diepste laag, de kern van onze persoonlijkheid. De plek zonder conditionering, waar je heel, volledig en ongeschonden bent. Tussen het zelf en de persona zijn vele andere veelal onbewuste lagen. Een van die lagen wordt 'schaduw' genoemd. Daarin zit alles wat we juist niet aan de buitenwereld willen laten zien. De kenmerken die maken dat we afgewezen worden c.q. daar bang voor zijn. Bijvoorbeeld door het maken van fouten of verkeerde afwegingen en opmerkingen. Zaken die anderen niet ok vinden en jijzelf ook niet. Je zou kunnen zeggen de bron van angst, schuld en schaamte.

Het is daarom een illusie te verwachten dat integriteitbeleid via het stimuleren van trots en eer, duurzaam integer gedrag tot gevolg zal hebben. Het is wel heel verleidelijk om bij deze egobehoefte aan te sluiten en in zichzelf is het een aardige aanvulling op klassieke preventieve en repressieve maatregelen. Duurzame integriteit vanuit intrinsieke motivatie vereist echter beleid dat personeel faciliteert in het ontwikkelen van het onderscheidingsvermogen dat hen in staat stelt te herkennen vanuit welk deel van hun persoonlijkheid gedachten en overwegingen voortkomen. Daarmee kunnen ze bewust kiezen waar ze zich door laten leiden en daarvoor ook verantwoording nemen. Als men bijvoorbeeld herkent dat een beslissing voortkomt uit angst, is het raadzaam een stapje dieper te gaan en te zoeken naar wijsheid vanuit het zelf.

ZUIVERHEID VAN OORDEELSVORMING

Je zou kunnen zeggen dat de mate van zuiverheid van oordeelsvorming groter is naarmate men zich laat leiden door gedachten die voortkomen uit 'het zelf'. Als de oordeelsvorming vanuit persona en schaduw plaatsvindt, staat de projectie van eigen

conditionering als het ware tussen de waarnemer en de werkelijkheid in. Alleen al om de eigen vervorming van de realiteit, die projectie is, te toetsen, zijn collegiaal beraad en het 4-ogen principe een must.

PERSOONLIJK BELANG ONGEWENST

Een focus op beroepstrots en beroepseer om integriteit aan te moedigen zal juist ongewenste bijeffecten hebben. Ten eerste omdat het vooral de buitenste laag van de persoonlijkheid (persona) adresseert en daarmee het masker versterkt. Ten tweede omdat er een persoonlijk belang ontstaat in de besluitvorming. Met name dit laatste wordt volgens de '10 standaarden van Karsing en Niessen' als ongewenst bestempeld.

Te grote identificatie met resultaten van je werk, het persona niveau, kan makkelijk leiden tot integriteitsbreuken, denk in dit verband eens terug aan het Rotterdams Havenbedrijf. Een te grote resultaatgerichtheid kan leiden tot je eigen gang gaan, minder goede samenwerking en minder overleg dan nodig is voor een integere handelwijze. Ook is het lastig om vanuit eer en trots te leren van je fouten. Op het niveau van persona en schaduw is in het algemeen weinig ruimte voor openheid over gemaakte fouten en het leren daarvan. De gedachten en gevoelens van falen en schaamte staan dit gedrag, dat door iedere organisatie gewenst wordt, vaak in de weg.

VAN VINKEN NAAR VONKEN

Verantwoordingmechanismen geënt op beheersing en controle komen voort uit angst. Het schaduw niveau van de bedenkers en opdrachtgevers. Ze staan een betekenisvolle functie-uitoefening en persoonlijke betrokkenheid in de weg omdat ze weinig ruimte laten voor expressie van het 'zelf' en daarmee de kern van duurzame integriteit. Dit beleid zou ik willen typeren als 'vinken'. Controleren en vinken om aan te tonen dat je volgens de regels hebt gewerkt, ongeacht of die volgens het 'zelf' voor een specifieke situatie juist zijn. Wie niet volgens de regels heeft gewerkt krijgt straf, wie dat wel doet krijgt misschien een schouderklopje. Kortom beleid dat werkzaam is op het niveau van 'persona' en 'schaduw'.

Maar hoe ziet integriteitbeleid eruit dat wel ruimte geeft aan expressie van het 'zelf'? Beleid dat deze ruimte geeft zou ik willen

Op het niveau van persona en schaduw is in het algemeen weinig ruimte voor openheid over gemaakte fouten en het leren daarvan.

12. INTEGRITEIT EN BEROEPSTROTS: EEN VERLEIDELIJKE ILLUSIE

typeren als ‘vonken’. Beleid vanuit een bewustzijn dat iemand in de kern heel, volledig en integer is. Juist door dáár een beroep op te doen. Beleid dat leidt tot werken met (com)passie en plezier. In contact met je gevoel en intuïtie, zoveel mogelijk bewust van de werking van je eigen schaduw en persona en de werking van deze lagen bij anderen. Vonken binnen de overheid ontstaan omdat je weet dat jij en je collega's een bijdrage leveren aan een groter menselijk geluk en algemeen welzijn. Dit op een manier die past bij jouw zelf en jouw waarden.

PROFESSIELE ÉN PERSOONLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

Het resultaat van ‘vonken’ is dat je voor integriteit staat ongeacht de protocollen. Als expressie van wie je bent. Niet vanuit een positie van conformisme, maar vanuit volwassenheid intuïtie en kracht. Niet vanuit een ouderrol, gevoelens van superioriteit en macht (schaduw en persona). Maar vanuit trouw aan jouw kern. Samen met je collega's, leidinggevend en degenen die misschien van jou leiding ontvangen. Dit betekent dat professionele ontwikkeling en professionele verantwoordelijkheid hand in hand moeten gaan met persoonlijke ontwikkeling (lees: de wikkels er af totdat je bij je kern bent) en persoonlijke verantwoordelijkheid. Maar dat vergt moed.

MOED

Er is moed voor nodig om in weerwil van mogelijke consequenties (zoals het risico om afgewezen te worden) te gaan staan voor je waarden en principes en daar open over te communiceren. In contact met jouw zelf. Vanuit dit bewustzijn durf je je kwetsbaar op te stellen en openlijk momenten te delen van niet-weten en ook van angst, maar deins je daar niet voor terug. Je krijgt hiervoor de ruimte en daarom ben je trots op je afdeling, trots op je organisatie, trots op waar jullie met elkaar voor staan. Je voelt je uitgenodigd jouw zelf tot uitdrukking te brengen en integer te zijn.

NAAR EEN CULTUUR VAN VONKEN

Om ‘vonken’ op grotere schaal te ontlokken moet het als het ware verankerd worden in alles wat men doet en daarmee in alles wat men ervaart binnen de organisatie. Om zicht te krijgen op sterke en nog te ontwikkelen factoren die meer vonken mogelijk maken hanteer ik vier dimensies.

1. de mate waarin er oog is voor de persoonlijke integriteit die door individuele omstandigheden, bijvoorbeeld ontwikkelingen in de privé situatie, kan fluctueren (niveau van zelf, schaduw en persona)
2. de invloed van groepsdynamica waar uitgesproken en onuitgesproken druk binnen teams het gedrag van een individu beïnvloedt (niveau van persona en schaduw)
3. het faciliteren door de leidinggevende van ‘zachte’ factoren waardoor voorbeeldgedrag en open overleg een gevoel geven eerlijk te kunnen zijn zonder daar nadelen van te ondervinden
4. het organiseren van meer traditionele, ‘harde’ factoren zoals de klassieke preventieve en repressieve maatregelen

Belangrijke factoren die vaak over het hoofd worden gezien, zoals de kwaliteit van reorganisaties en de borging van integer handelen in beleidvorming, innovatie en werkprocessen, maken hiervan onderdeel uit.

Waar ik op doel is het creëren van een werkomgeving waarin het werken volgens hoge integriteitprincipes ook op grote schaal haalbaar wordt, en duurzaam in de cultuur verankerd is. Dit betekent dat op systeem niveau gekeken wordt naar ondersteunende en ondermijnende factoren voor integer handelen en dat stapje voor stapje de hele organisatie zich kan ontwikkelen in de gewenste integere richting. Dat kan door ten minste de belemmerende factoren voor integer werken te elimineren. Hierdoor ontstaat consistentie tussen de beoogde integere organisatie en de dagelijkse praktijk. Als de organisatie daar tenminste verantwoording voor wil nemen.

Dit betekent dat professionele ontwikkeling en professionele verantwoordelijkheid hand in hand moeten gaan met persoonlijke ontwikkeling (lees: de wikkels er af totdat je bij je kern bent) en persoonlijke verantwoordelijkheid.

Mijn dringende aanbeveling is om dit niet op de traditionele manier te doen, waarbij vooral gekeken wordt naar wat er mis is, en waarbij op basis hiervan een waslijst aan acties wordt gedicteerd. Verbeter liever door middel van een waarderende dialoog. Door aan te sluiten bij voorbeelden en kwaliteiten die reeds voorhanden zijn. Met andere woorden, welke piekervaringen op het gebied van integer handelen hebben mensen zelf in hun werk of privé leven ervaren? Welke kwaliteiten hebben dit mogelijk gemaakt? En hoe kunnen die kwaliteiten worden ingezet waar integer handelen wordt belemmerd?

Door het laten ontwerpen van actieplannen aan de basis, gesponsord door de top, en deze plannen vervolgens vastberaden te implementeren in de dagelijkse praktijk kunt u voortdurend de gewenste integere manier van werken voeden. Het bevorderen van het besproken onderscheidingsvermogen door middel van (voortdurende) persoonlijke ontwikkeling maakt als het goed is onderdeel uit van die actieplannen.

DE INTENTIE BEPAALT HET RESULTAAT

Op het niveau van de harde factoren zoals regels en richtlijnen, waarvan al werd gesteld in de workshops van 16 mei dat die ook nut hebben, is het noodzakelijk vooraf duidelijkheid te geven over wat de consequenties zijn van eventueel onoorbaar gedrag. Dit in combinatie met merkbare en niet-merkbare controles. Het essentiële verschil tussen een 'vinken' en 'vonken' aanpak is dat deze controles niet plaatsvinden vanuit wantrouwen (schaduw), maar bedoeld zijn als ondersteuning om een eventuele verleiding te weerstaan als men zich bewust of onbewust door schaduw of persona motieven laat leiden. De controles zijn ontworpen vanuit de diepst liggende intentie om het individu te ondersteunen bij het bereiken van de hogere organisatiedoelen (het zelf). Deze intentie bepaalt het resultaat.



Edgar Karssing

Edgar Karssing is als onderzoeker en trainer werkzaam bij Nyenrode Business Universiteit. Ron Niessen is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

13. bezieling, ego-bevrediging en goed ambtenaarschap

13. BEZIELING, EGO-BEVREDIGING EN GOED AMBTENAARSCHAP

In 2007 heb ik een aantal door het CAOP georganiseerde conferenties bijgewoond. Wat mij steeds opnieuw aansprak is dat de ambtenaar centraal werd gesteld. Niet als 'human resource', maar als professional, als mens. Kernbegrippen waren trots, vertrouwen en bezieling. De professionele ambtenaar die bezield zijn werk doet en trots is op wat hij doet, die eer legt in zijn werk en zijn motivatie ontleent aan werken voor het publieke belang. Een ambtenaar die door de burgers kan worden vertrouwd. Dit spreekt mij aan omdat dit mijns inziens niet vanzelfsprekend is. Te vaak is beleid gericht op ambtenaren, zoals Ron Niessen dat zo mooi aangaf in zijn oratie, een 'vlucht naar voren': naar aanleiding van een nieuw incident worden steeds weer nieuwe regels en procedures ingevoerd.¹ Een typische systeem-aanpak: in een goed ingericht systeem, we noemen het bureaucratie, hebben ambtenaren zo weinig bewegingsruimte dat zelfs de puur egoïstische ambtenaren geen mogelijkheid hebben om onoorbaar te handelen. Een gedachte die al bij Weber is terug te vinden. De betrouwbaarheid van de overheid staat of valt dan met het systeem en is niet afhankelijk van de mensen die daarin rondlopen. Echter, de prijs is dat de ambtenaren niet als oplossing worden gezien, maar als een probleem. Tijdens de CAOP conferenties blijkt keer op keer dat dit onterecht is, een vorm van achterstevoren redeneren.

De betrouwbaarheid van de overheid staat of valt dan met het systeem en is niet afhankelijk van de mensen die daarin rondlopen. Echter, de prijs is dat de ambtenaren niet als oplossing worden gezien, maar als een probleem.

In deze column zal ik stilstaan bij een vraag die al die aandacht voor de trots en bezieling van de ambtenaar bij mij oproept. In mijn lezing (zie hoofdstuk 2) begon ik met een citaat van Van Poelje in zijn *Vademecum voor de jonge ambtenaar*.

“Door ambtenaar te worden ben je ingetreden in de grote gemeenschap van de burgerlijke overheidsdienst, de gemeenschap van hen, die geroepen zijn, met inzet van al hun krachten en gaven het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet hun medeburgers te helpen; mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige”.²

Ikzelf ben filosoof. En dan kijk je ook naar de betekenis van woorden en zinnen. Ik zie dan een filosofisch probleem. ‘Geroepen om het algemeen belang te dienen’. Wat staat hier eigenlijk? Duidelijk lijkt me dat de ambtenaar wordt geroepen. Maar wie roept er? De eerste mogelijkheid is dat de ambtenaar zichzelf roept, dat hij uit zichzelf gemotiveerd is om het publieke belang te dienen. De tweede mogelijkheid is dat de ambtenaar wordt geroepen vanuit iets hogers, iets dat hem ontstijgt. Daar ligt immers de primaire betekenis van een roeping. Je roept niet zelf, je wordt geroepen. In de religieuze betekenis: een roeping geeft aan dat God je heeft uitgekozen voor een bepaalde taak of levensstaat.

Tijdens de conferenties lag de nadruk op vragen als: Wat bezielt de ambtenaar? Waardoor wordt hij gemotiveerd? Dan ligt het voor de hand dat het antwoord op mijn vraag – wie roept? – de ambtenaar zelf is. Die bepaalt immers wat hem motiveert. Echter, dienstbaarheid verwijst naar het publieke belang, het ligt dan juist voor de hand dat de beoordeling ligt bij de burger, dat de burger roept, dat uiteindelijk het applaus komt van de burger. Of niet. Bezieling, beroepstrots en beroepseer verwijzen naar de ambtenaar zelf. Het is een vorm van ego-bevrediging, het is vorm van applaus voor je zelf. Nu gun ik iedere ambtenaar zijn ego-bevrediging, maar ik vrees de ambtenaar die zo hard voor zichzelf applaudisseert dat hij de roep om het publieke belang te dienen niet meer verstaat.

Wanneer we bezieling, motivatie, beroepstrots en beroepseer gaan koppelen aan ego-bevrediging dan ziet het plaatje er opeens veel minder mooi uit. En niet alleen omdat het woord ego-bevrediging van zichzelf al een beetje vies klinkt. Wat lijkt er mis te gaan? In de eerste plaats lijkt ego-bevrediging op gespannen voet te staan met het publieke belang dienen; gaat ego-bevrediging niet over jezelf dienen? In de tweede plaats, zelfs als ego-bevrediging en het publieke belang dienen elkaar niet uitsluiten, ego-bevrediging klinkt als motief toch heel wat minder hoogdravend dan belangeloze dienstbaarheid. Ik zal aangeven waarom ik denk dat het eerste probleem berust op een misverstand en waarom, in de tweede plaats, belangeloze dienstbaarheid er mooi uitziet, maar psychologisch weinig realistisch is, en, belangrijker nog, niet nodig is.

Bezieling, beroepstrots en beroepseer zijn een vorm van ego-bevrediging. Dat wil ik niet ter discussie stellen. Maar is dat erg? Wel als dit leidt tot egoïsme, ijdelheid, zelfvoldaanheid, zelfbewieroking, arrogantie, zelfgenoegzaamheid. Dat staat immers de taak van de ambtenaar in de weg: het publieke belang dienen. De tegenstelling ego-bevrediging en het publieke belang dienen deugt echter niet.

¹ Niessen, R. (2001), *“Vluchten kan niet meer...”. Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*, Amsterdam: Vossiuspers

² Poelje, G. van (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

13. BEZIELING, EGO-BEVREDIGING EN GOED AMBTENAARSHIP

Het is niet nodig ego-bevrediging en egoïsme aan elkaar gelijk te stellen. De filosoof Charles Taylor maakt daarom onderscheid tussen de *vorm* en de *inhoud* van het handelen.³ De vorm geeft de manier aan waarop men een bepaalde opvatting omhelst; kenmerkend voor ego-bevrediging is dat dit van binnenuit gebeurt: het moet mijn opvatting zijn, niet een opvatting die van bovenaf wordt opgelegd. Hiermee is echter nog niks gezegd over de inhoud van de handelingen, over de mate van burgers dienen. Filosofen spreken over de intentionele structuur van handelingen; je kunt drie basis categorieën onderscheiden:

- op zichzelf gericht;
- de ander insluitend;
- op de ander gericht.⁴

Egoïstische mensen houden in hun handelen alleen rekening met hun eigen wensen, behoeftes en belangen. Dit betekent dat de inhoud van hun handelingen naar henzelf verwijst, ze zijn op zichzelf gericht. Ego-bevrediging betekent dat een opvatting door mijzelf moet worden onderschreven om gezag te hebben – van binnenuit. Dat ik hierdoor naar mijzelf verwijs wil niet zeggen dat mijn handelingen alleen maar op mijn eigen wensen, behoeftes en belangen gericht moeten zijn. Pas als dat wel zo zou zijn is er sprake van egoïsme. Dat ik dienstbaar wil zijn aan het publieke belang is mijn eigen wens, ik ontleen hieraan mijn motivatie, de intentionele structuur van deze opvatting verwijst steeds naar anderen, niet naar mezelf.

De tegenstelling tussen enerzijds ego-bevrediging, bezieling en applaus voor jezelf en anderzijds het publieke belang dienen klopt dus deels niet. Ik zeg deels omdat dit ook niet kan worden uitgesloten. Hoe zit het met ego-bevrediging als motief? Dick Pels heeft hier in zijn nieuwste boek een aantal behartigenswaardige dingen over gezegd: *De economie van de eer. Een nieuwe visie op verdienste en beloning*.⁵ Een absolute aanrader, ik beperk me tot enkele gedachten. Hij geeft aan dat hij een onchristelijk pleidooi houdt voor ambitie, geldingsdrang en eigenliefde. Hij wil het menselijk streven naar erkenning, eer en zelfrespect niet verketteren, maar juist voor het karretje spannen van het goede. Hij probeert daarmee een psychologisch realistisch beeld van de mens neer te zetten dat ik beter herken, ook bij mezelf, dan de nadruk op belangeloze dienstbaarheid aan de medemens als het ultieme motief voor goede ambtenaren. Hij geeft aan dat mensen ‘mixed motives’ hebben, ze hebben meer en minder eerbare motieven als zucht naar avontuur, vernieuwingsdrang, de wil tot macht, eerzucht en geldzucht. Het probleem is niet dat we die motieven hebben, het probleem is dat we zo vaak geneigd zijn om eerzucht te vertalen naar *materiële* eigendom en rijkdom, naar subjectieve maatstaven van tevredenheid en minder naar de meer beroepsgerelateerde maatstaven die bijvoorbeeld aangeven wat goed ambtenaarschap inhoudt. De kunst is applaus niet gelijk te stellen aan geld, maar aan sociale erkenning. Ik citeer:

‘Prijzen komt dan in de plaats van beprijzen, en de sociale erkenning van waarde en verdienste wordt bij voorkeur uitgedrukt in openbare lofuitingen, gunstige publiciteit, eervolle vermeldingen, titels, bekroningen, hoge onderscheidingen, medailles, oorkonden, bekens, lintjes, citatiescores, hoge noteringen op hitlijsten of in tophonderds: niet van de rijksten, maar van de besten en meest verdienstelijken op elk gebied. Een lintje of medaille is natuurlijk niet meer dan een stukje stof of metaal, maar tegelijkertijd zijn zij de materialisering van een geconcentreerde kwaliteitsbeoordeling door een sociale groep’.⁶

³Taylor, C. (1994), *De malaise van de moderniteit*, Kok Agora, Kampen: vertaling van 1991, *The malaise of modernity*, Ontario: Stoddart Publishing.

⁴Luijk, H. van (1993), ‘Rechten en belangen in een participatieve marktmaatschappij’, in: *Om redelijk gewin*, Amsterdam: Boom.

⁵Pels, D. (2007), *De economie van de eer. Een nieuwe visie op verdienste en beloning*, Amsterdam: Ambo.

⁶Blz. 106.

Op die manier kan bijvoorbeeld de uitreiking van de Ien Dales Award meer bijdragen aan de bezieling van de ambtenaar dan een hoger salaris. Net als het verkiezen van 'de jonge ambtenaar van het jaar' een goed initiatief is.

Ik concludeer: bezieling, trots en eer staan goed ambtenaarschap niet in de weg, ze kunnen daar juist aan bijdragen doordat via ego-bevrediging de ambtenaar ook gemotiveerd is om te doen wat van hem wordt verwacht. Applaus voor jezelf is niet erg, zolang je maar niet vergeet dat je dit applaus wel moet verdienen, dat applaus voor jezelf hand in hand moet gaan met applaus van de burger. Dan is bezieling niet alleen een belangrijke motivator, maar ook terecht.

Applaus voor jezelf is niet erg, zolang je maar niet vergeet dat je dit applaus wel moet verdienen, dat applaus voor jezelf hand in hand moet gaan met applaus van de burger.



ISBN 978-90-79391-01-1

Ondersteuning: Loes Spaans

Vormgeving en lay-out: Paul Pleijs

Omslagfoto: Bert de Jong, Den Haag

Druk: Den Haag Media Groep

© 2008 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON 070 - 376 57 65
FAX 070 - 345 75 28
INTERNET www.caop.nl
E-MAIL info@caop.nl

MEER INFORMATIE

Voor verdere informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

