

Versterking Integriteit

Confidence, openness and relativity!

Versterking van de integriteit door bedrijfsmatig werken bij Rijkswaterstaat

door

ing. M.P. Tanis

BESTUURSKUNDE

Erasmus Universiteit Rotterdam
Ministerie van Verkeer en Waterstaat ~ Rijkswaterstaat

april 2005

SAMENVATTING

VERSTERKING INTEGRITEIT: CONFIDENCE, OPENNESS AND RELATIVITY !!

VERSTERKING VAN DE INTEGRITEIT DOOR BEDRIJFSMATIG WERKEN BIJ RIJKSWATERSTAAT

door: ing. M.P. Tanis

Voorzitter examencommissie:	Prof. [n.n.b.]
Afstudeerbegeleider:	Prof. dr. W.J.M. Kickert
2 ^e afstudeerbegeleider:	Dr. F.B. van der Meer
Opdrachtgever Rijkswaterstaat:	Drs. A. Lambarts

Faculteit Bestuurskunde

Met een duidelijke opdracht van het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat is onderzoek verricht naar bedrijfsmatig werken in relatie tot integriteit. De opdracht luidde: Onderzoek de mogelijkheden die er toe kunnen bijdragen dat bedrijfsmatig werken het integer handelen door Rijkswaterstaat versterkt. Naast een bestuurskundige analyse was het wenselijk om met name ook de bedrijfskundige wetenschap hierin te betrekken.

Kenmerkend komt uit het empirisch onderzoek naar voren dat de bouwfraudeaffaire (2001) haar sporen heeft nagelaten. Vele voorbeelden, vele vertrouwensproblemen, omgangsvormen zowel intern als extern en het huidige zakelijke klimaat (of het gebrek daaraan) worden gerelateerd en gespiegeld aan deze affaire. Het uitgevoerde onderzoek richt zich echter zuiver op een versterking van de integriteit van Rijkswaterstaat door bedrijfsmatig(er) werken.

Om te komen tot een antwoord op de vraagstelling is er zowel een bedrijfskundige als een bestuurskundige literatuurstudie uitgevoerd. Dit levert een theoretisch model op met zeven integriteitaandachtsvelden. In de kern van dit model gaat het om het (top)management, de medewerkers en de structuur en cultuur van de organisatie. Deze drie aandachtsvelden dienen absoluut als basis verankerd te worden ten behoeve van een integere bedrijfsvoering. Daarnaast en onlosmakelijk daaraan verbonden is er aandacht nodig voor de resterende 4 velden, namelijk: relativering, omgeving, individuele handelingen en gedragscodes.

Op basis van het theoretische model is het empirisch onderzoek uitgevoerd. Dit is door middel van diepte-interviews gebeurd aan de hand van 20 stellingen en 20 open vragen. Het empirisch onderzoek had vier invalshoeken, namelijk: Ambtenaren, Bedrijfsleven, Politiek en Bedrijfskundige wetenschap.

Vanwege de complexiteit van het begrip integriteit moet de aandacht gevestigd worden op drie samenhangende niveaus. Namelijk: **Intermenselijk niveau**, **Organisatie niveau** en **Markt niveau**.

Op het intermenselijk niveau is het verstandig om ten aanzien van alle integriteitaandachtsvelden de kern- en randwaarden volgens het in dit onderzoek ontstane versterkingsdiagram in acht te nemen. De kern van deze waarden is een spil van 'vertrouwen', 'openheid' en 'relativering'. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat deze waarden nu tekort schieten.

Samenvattend kan gesteld worden:

- **Vertrouwen** tussen top, middenmanagement en werkvloer moet er vice versa zijn. Naast deze interne aangelegenheid dient ook het externe vertrouwen tussen het bedrijfsleven en Rijkswaterstaat hersteld te worden.
- **Openheid** hangt onlosmakelijk samen met vertrouwen en relativering. De integriteit is gediend met een open sfeer tussen management en medewerkers. Hoewel dit in een hiërarchische structuur soms lastig is, zijn - door openheid – dilemma's te beheersen.
- **Relativering** (of 'gewogen' communicatie) dient om onnodige paniek of crises – die vaak leidt tot ongewenste schade - te voorkomen. Weeg uitspraken, beslissingen, problemen (die bijvoorbeeld worden neergezet in de media) op waarde, betrouwbaarheid en relevantie.

Op organisatie niveau gelden de highlights van het uit de literatuurstudie gegenereerde theoretische model met integriteitaandachtvelden. Ten behoeve van een versterking van de integriteit geldt:

- Profileer Rijkswaterstaat als een bedrijf naar de maatschappij. Vrijheden en beperkingen voor zakelijk handelen moeten helder zijn;
- Robuuste ontwikkeling en ontrafeling van het personeel is nodig. Verzeker je van deskundig en competent personeel;
- Leg processen eenvoudig vast alsook een robuuste en toegankelijke beschrijving van taken en verantwoordelijkheden per functie. Kneed de cultuur, want dit bepaalt uiteindelijk de keuzes bij een (integriteit)dilemma;
- Oriënteer je op de belangen van de omgeving (spartijen). De onafhankelijkheid kan in het geding zijn, maar ook belangenverstrengeling.
- Om afbreukrisico te beheersen is een periodieke omgevingsanalyse ten aanzien van integriteit van belang;
- Alertheid en bescherming van de medewerkers door het (top) management is echter geboden, omdat macht, geld en aandacht de medewerkers steeds 'uitdagen'.

Tenslotte wordt op het niveau van de markt expliciete aandacht gevraagd voor het integriteitsspanningenmodel. Dit model geeft de processen en risico's rondom enerzijds intern (organisatie) beleid weer en anderzijds het spel van contacten en contracten met derden. In dit spel worden bewust risico's genomen om te komen tot een uiteindelijk hoger doel, met dien verstande dat het handelen buiten een gedefinieerde (juridische) integriteitgrens niet ten nadele van Rijkswaterstaat en/of de maatschappij komt.

- Het gaat er om dat het spel in de integriteitmarge wordt begrepen en bespreekbaar is;
- Het is van belang dat het management haar medewerkers in dit spel coacht;
- Tenslotte vraagt dit spel om een hoog kennis, kunde en ervaringsniveau van de managers en de medewerkers.

In het kader van een hersteld vertrouwen en een nieuwe balans in relaties en samenwerking is een veel actievere houding van Rijkswaterstaat nodig voor wat betreft de eerdere inschakeling van de markt door echt innovatief (= buiten de huidige cultuur) aanbesteden. Eveneens is het politiek en maatschappelijk wenselijk dat er een actievere houding is ten aanzien van het op deskundige wijze ingaan op marktinitiatieven. Beide elementen vragen van Rijkswaterstaat andere deskundigheden, die overigens wel thuishoren bij bedrijfsmatig werken. Op deze manier is het mogelijk om uit de mentale spagaat rondom integriteit te komen.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	8
1.1	Opdracht	8
1.2	Onderzoeksaanpak	9
1.3	Leeswijzer.....	10
2	PROBLEEMANALYSE EN VRAAGSTELLING.....	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Afbakening	13
2.3	Probleemstelling	13
2.3.1	Doelstelling	13
2.3.2	Hoofdvraag	14
2.3.3	Deelvragen	14
3	METHODISCHE VERANTWOORDING	16
3.1	Inleiding	16
3.1.1	Strategieën voor integriteitsspanning bij een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat.....	17
3.1.2	Casus (praktijksituatie).....	18
3.1.3	Toepassingsdilemma's van spanningstrategieën bij de casus.....	18
3.2	Materiaalverzameling, -verwerking en referentie	19
4	DE BEDRIJFSKUNDE OVER ETHIEK.....	23
4.1	Waarom een discussie over ethiek in het bedrijfsleven?.....	23
4.1.1	Praktijkgevallen en dilemma's (voorbeelden).....	25
4.2	Integriteit en het bedrijfsleven (bedrijfsvoering)	27
4.2.1	Integriteit in verband met bedrijfsvoering?!.....	29
4.2.2	Groeiende aandacht voor bedrijfsethiek.....	30
4.2.3	Verantwoordelijkheid en verantwoording.....	31
4.3	Ethische modellen en integriteittheorieën in de bedrijfskunde	32
4.3.1	Ethiektheorieën	33
4.3.2	Het Q-sort onderzoek; integriteitdebat.....	35
4.3.3	De integere manager (het omgaan met dilemma's).....	37
4.4	Oorzaken, valkuilen en meningen.....	38
4.4.1	Zijn er (tussen)oplossingen?.....	40
4.4.2	Een kritische beschouwing	41
4.5	Een doordacht Integriteitbeleid (meerwaarde?).....	43
4.5.1	Samenvatting.....	43
5	DE BESTUURSKUNDE OVER INTEGRITEIT	45
5.1	De duiding van integriteit bij de overheid	45
5.1.1	Geen illusie!.....	45
5.1.2	Een nobel streven, maar noodzakelijk!.....	48
5.2	Een bedrijfsmatige overheid.....	49
5.2.1	Populariteit	50
5.2.2	Bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat	50
5.2.3	Kwetsbaarheid	51
5.3	Lessen voor de toekomst	52
5.3.1	De parlementaire enquête bouwfraude.....	53
5.4	Meningen, oorzaken en oplossingen vanuit de bestuurskunde	54
5.4.1	De integriteit van het openbaar bestuur	54
5.4.2	Beoordeling en verantwoording.....	55
5.4.3	Oplossingen	56
5.5	De spanning tussen bedrijfsmatig werken en integriteit.....	57
5.5.1	Een discrepantie?	57
5.5.2	Samenvatting.....	58

6	CONCLUSIES LITERATUURONDERZOEK & THEORETISCH MODEL	61
6.1	Confrontatie bestuurskunde en bedrijfskunde.....	61
6.2	Wat is integriteit: definitie!	61
6.3	Algemene aandachtspunten vanuit de bestuurskunde	62
6.4	Specifieke integriteitaandachtvelden vanuit de bedrijfskunde	63
6.4.1	① De top van de onderneming.....	64
6.4.2	② De manager/medewerker.....	65
6.4.3	③ De structuur en cultuur.....	65
6.4.4	④ Relativering: ethische eisen en praktische feiten	66
6.4.5	⑤ Omgeving.....	66
6.4.6	⑥ Individuele handelingen en maatregelen	67
6.4.7	⑦ Gedragscodes en geheimhouding.....	67
6.5	Werkhypothese.....	68
7	EMPIRISCH ONDERZOEK.....	70
7.1	Inleiding	70
7.2	Structuur en cultuur van de organisatie	72
7.2.1	Resultaten stellingenonderzoek Structuur en Cultuur	72
7.2.2	Interviewresultaten thema Structuur en Cultuur	72
7.2.3	Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar	74
7.3	Omgeving van de organisatie (actoren en externen).....	75
7.3.1	Resultaten stellingenonderzoek Omgeving.....	75
7.3.2	Interviewresultaten thema Omgeving.....	76
7.3.3	Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar	78
7.4	Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever.....	78
7.4.1	Resultaten stellingenonderzoek Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever	78
7.4.2	Interviewresultaten thema Loyaliteit en legitimiteit	79
7.4.3	Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar	81
7.5	Factor ‘mens’ en integer gedrag	82
7.5.1	Resultaten stellingenonderzoek Factor ‘mens’.....	82
7.5.2	Interviewresultaten thema Factor ‘mens’	82
7.5.3	Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar	84
7.6	Bedrijfsmatig werken en integriteit; slotvragen	84
7.6.1	Resultaten stellingenonderzoek Slotvragen.....	84
7.6.2	Interviewresultaten thema Slotvragen.....	86
7.6.3	Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar	89
8	BELEIDSADVIES VERSTERKING INTEGRITEIT.....	92
8.1	Conclusie.....	92
8.1.1	Inleiding.....	92
8.1.2	Intermenselijk niveau: Versterkingsdiagram Integriteit.....	94
8.1.3	Organisatie niveau: Theoretisch model met integriteitaandachtvelden.....	96
8.1.4	Markt niveau: Integriteitsspanningenmodel.....	98
8.2	Aanbeveling en advies.....	99
	LITERATUURLIJST	103
	BIJLAGE 1: 20 STELLINGEN OVER INTEGRITEIT EN DE REACTIES	105
	BIJLAGE 2: 20 OPEN VRAGEN TEN BEHOEVE VAN DE INTERVIEWS.....	108
	BIJLAGE 3: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	110

Voorwoord en dankbetuiging

“De moraal zetelt niet exclusief in het nieuwste deel van het brein. Men zou kunnen zeggen dat wij met een ‘oude brein’ leven in een ‘nieuwe wereld’ met problemen die onze gedateerde hersenen niet aankunnen.”
Vroon¹

Vol goede moed begon ik medio 2002 met de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Ik was technisch onderlegd en wilde nu de wetenschappelijke uitdaging met mezelf aan. Naast een fulltime baan legt een dergelijke studie een fors beslag op je sociale leven. Maar het is het waard! In de afgelopen – ruim 2½ jaar – neemt de levenservaring, kennis en kunde met rasse schreden toe.

Zo’n 6 maanden geleden startte ik met het afstuderen. Een onderwerp vinden was niet moeilijk. Integriteit in relatie tot bedrijfsmatig werken door een overheidsinstelling. De bestuurskunde ontketend op dit gebied vele raakvlakken, door na te denken over de invloeden van de politiek, de ambtenaren, de burgers en het bedrijfsleven. Het is een interessant veld waar allerlei spanningen voor allerlei invloeden zorgen. Maar integriteit is ook iets waar mensen niet altijd even open over kunnen of willen communiceren. Onderzoek naar dit begrip was dan ook uiterst leerzaam en verhelderend.

Het uiteindelijke resultaat van het onderzoek was niet geweest wat het nu is zonder de medewerking van de geïnterviewden, alsook de hulp van Thea van Zoelen, Guido Hagemann, Teus van Oord en Lars Teulings. Zij hebben met name als klankbord voor de conclusies gediend en wezenlijke verbeteringen aanbevolen. Hen wil ik dan ook van harte bedanken.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn afstudeerbegeleider de heer prof. dr. Kickert en zijn collega als 2^e lezer dr. Van der Meer (Erasmus Universiteit) voor hun kritische noot. Alsook naar de opdrachtgever van dit onderzoek de heer drs. A. Lambarts (Rijkswaterstaat).

Tenslotte, en niet geheel onbelangrijk, gaat mijn innige dank uit naar mijn vrouw Martine en mijn inmiddels negen maanden oude dochter Myrthe. Zij hebben mij veel tijd moeten missen, dat ga ik goedmaken!

Marco Tanis
Ouddorp, april 2005

Integriteit moet een normaal element vormen van het dagelijks, praktisch werken van een organisatie als Rijkswaterstaat. Het is daarom ook zo goed om in het grote veranderingsproces waarin Rijkswaterstaat zit, stil te staan bij de invloeden die dat proces heeft op de integriteit. Deze studie en de implementatie van de resultaten in het Agentschapprogramma zijn een prima impuls om dat mede vorm te geven.

A. Lambarts,
Den Haag, april 2005

¹ Deze uitspraak is afkomstig uit het boek ‘Tranen van de krokodil, over de te snelle evolutie van onze hersenen’ van P. Vroon (Baarn, 1989)

Inleiding

*H o o f d s t u k 1***1 Inleiding**

In februari 2004 werd het ‘Ondernemingsplan Rijkswaterstaat’ door de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat, de heer Keijts, gepresenteerd. Een belangrijk item hierin is dat Rijkswaterstaat bedrijfsmatiger moet gaan werken. Dit gebeurt onder het thema ‘Huis op orde’. Vanaf het jaar 2002 is onder andere het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geconfronteerd met de zogenaamde Bouwfraude-affaire. In 2005 draait Rijkswaterstaat proef als een bedrijfsmatig werkend Agentschap.

Bij het vak ‘Financieel Management’ van de Opleiding Bestuurskunde wordt het boek ‘Het verhaal van de moraal’ van Bovens en Hemerijck² aan de orde gesteld. Hierin geven zij - al bijna een decennia geleden - aan dat er problemen komen met loyaliteit en integriteit, en dus het optreden van fraude en corruptie, als de overheid bedrijfsmatiger gaat werken. Dit vraagt tot nadenken over de ambities van Rijkswaterstaat rondom het Ondernemingsplan-thema ‘Huis op orde’. Gezien het bovengeschetste probleem is het op z’n minst opmerkelijk dat de dienst in deze richting beweegt. Zeker omdat het Ondernemingsplan niet expliciet ingaat op integriteitkwesities.

De bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat concentreert zich dagelijks op het gebied van contractmanagement en hiermee op het raakvlak tussen overheid en bedrijfsleven. Juist de ambities van ‘Huis op orde’: heldere aansturing, kostenbewustzijn, resultaatgericht werken (baten-lastenstelsel en Agentschap) en professioneel opdrachtgeverschap vinden hun basis in goed inkoopmanagement. Inkopen als een private actor is dan ook wenselijk, vandaar bedrijfsmatig werken, maar een overheidsinstelling is nu eenmaal geen bedrijf. Hierin ligt een spanningsveld van conflicterende waarden en normen. Het debat over waarden en normen wordt al heel lang gevoerd, en niet op de laatste plaats in de politiek en het bedrijfsleven. Een bedrijfsmatige wijze van werken wordt eveneens al lang geopteerd door overheidsinstellingen in binnen en buitenland. Echter een bijna permanente en actuele stroom van fraude en corruptie gevallen in de media geven aan dat het nog lang niet in orde is met de integriteit van de overheid.

De term ‘integriteit’ is een zeer beladen begrip. Zeker als fraude en corruptie in het verlengde van integriteit worden genoemd kan dit heftige en emotionele reacties opleveren. Onderzoek verrichten naar deze materie valt dan ook niet mee. Er is een doordachte insteek voor dit onderzoek toegepast die in § 3.2 uiteen wordt gezet.

Vanuit de wetenschap der bestuurskunde wordt de aandacht gevestigd op het (slechte) imago van de overheid, zogenaamd achterblijvende prestaties, een overheid die moet inkrimpen en algemeen geldende bestuurlijke waarden en normen. Als echter het ontstaan van dit (slechte) imago en dus ook allerlei integriteitaffaires zou liggen aan bedrijfsmatig werken, dan heeft het bedrijfsleven en de bedrijfskundige wetenschap hier allang en uitgebreid over nagedacht.

1.1 Opdracht

Na een eerste bestudering van het thema voor dit onderzoek is er contact gezocht met de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat, de heer Keijts. Een belangrijke stap, omdat enerzijds één van zijn medewerkers aan de slag ging met een zeer gevoelig onderwerp binnen de organisatie en daar buiten, anderzijds is het voor het onderzoek interessant en relevant om van hem de opdracht te krijgen. Waarom vraagt u zich af? Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste betreft een

² Bovens, M. en A. Hemerijck, Het verhaal van de moraal, De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, In: Beleid en maatschappij Jaarboek 1996, Boom, Meppel, pagina’s 150-170

‘opdracht van een opdrachtgever’ een nieuwe vorm van (wetenschappelijk) afstuderen bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, in dit geval het uitbrengen van een beleidsadvies. Ten tweede is het spanningsveld tussen bedrijfsleven en overheid – waar integriteit het meest direct voelbaar is – uitermate interessant, niet in de laatste plaats omdat velen er dagelijks tijdens hun werkzaamheden mee worden geconfronteerd. Ten slotte, en dat is essentieel voor een representatief resultaat, opent het deuren als er ‘in opdracht van de DG-Rijkswaterstaat’ een onderzoek wordt uitgevoerd, waarbij wellicht een enquête en zeker diepte-interviews aan de orde komen.

De heer Keijts heeft het verzoek tot een opdracht aan de heer Lamberts – Chief Financial Officer Bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat – ter behandeling gegeven, waartoe op 21 september 2004 een positief gesprek heeft plaatsgevonden. Kortom:

Opdracht van de RWS-top: Onderzoek de mogelijkheden die er toe kunnen bijdragen dat Bedrijfsmatig werken (Agentschap in 2006) het integer handelen door Rijkswaterstaat versterkt. Een verkenning en toevoeging vanuit de bedrijfskunde alsmede een onderzoek naar het spanningsveld tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van integer handelen behoren uitdrukkelijk bij deze opdracht.

Na onderling overleg tussen de heren Keijts, Lamberts en Koshiek (plaatsvervangend DG-Rijkswaterstaat) op 6 oktober 2004 is genoemde opdracht formeel gegeven.

1.2 Onderzoeksaanpak

Na bestudering van de opdracht en overleg met zowel de opdrachtgever als de afstudeerbegeleider, prof. dr. W.J.M. Kickert, is er voor gekozen om vanuit de bedrijfskundige wetenschap een theoriestudie te starten. In het bedrijfsleven wordt er heel veel gedaan aan ethische kwesties. Integriteitproblemen ontstaan vaak op het raakvlak van het ‘in aanraking komen met het grote geld’. Er is en wordt door de bedrijfskunde en het bedrijfsleven³ hard gewerkt om deze conflicten te beheersen. De wijze van onderzoek, de theorieën hierover en de ontwikkelde modellen kunnen vervolgens gespiegeld worden aan de bestuurskundige theorieën over bedrijfsmatig werken en integriteit. De resultaten die deze confrontatie oplevert kunnen ongetwijfeld bijdragen aan een versterking van het integer handelen door Rijkswaterstaat. De verkenning van beide wetenschappen wordt beschouwd als het theoretisch denkkader voor analyse.

Actuele empirische gegevens kunnen worden verkregen via een enquête en/of beschikbare enquêteresultaten, maar dit geschiedt zeker via diepte-interviews bij relevante actoren. Het ligt namelijk niet in de verwachting dat mensen in een enquête, waarin ongetwijfeld gevoelige vragen worden gesteld, een betrouwbaar antwoord zullen geven. Tevens kunnen vraagtekens worden gezet bij de response als het over het onderwerp integriteit gaat. Diepte-interviews leveren wat dat betreft betere informatie op, omdat dan doorgevraagd kan worden. Tevens kunnen bepaalde emoties van de ondervraagde tot een betere beoordeling en interpretatie van de antwoorden leiden.

Na bestudering van met name de bedrijfskundige literatuur is de wijze van genereren van actuele empirische gegevens opnieuw bezien. Dit omdat de verwachting bestaat dat methoden en technieken voor het onderzoeken van integriteitkwesties daar reeds lang worden toegepast.

³ De Commissie Corporate Governance (2003) heeft onder leiding van voorzitter mr. M. Tabaksblat de beginselen van goed ondernemersbestuur en een ‘code of best practice’ opgesteld, die door het bedrijfsleven wordt geprezen (zie SMO integriteitdebat).

Gericht op de vraagstelling van dit onderzoek wordt aan de hand van het theoretisch denkkader de verkregen empirische informatie geanalyseerd. Dit is niet beperkt tot een zoektocht naar hoe bedrijfsmatig werken meerwaarde kan creëren voor de integriteit van Rijkswaterstaat. Het gaat hierbij ook expliciet over de spanningen die bij de literatuurstudie van beide wetenschappen aan de orde komt. Juist het analyseren van deze spanningen genereert tools voor meerwaarde.

Gericht op de doelstelling van dit onderzoek is met de verkregen gegevens zoals bovenstaand besproken ingegaan op de deelvragen volgens § 2.3.3. Het resultaat van dit onderzoek betreft een antwoord op de opdracht (een beleidsadvies) volgens § 1.1.

1.3 Leeswijzer

Voorafgaand aan het onderzoek is een probleemanalyse uitgevoerd, de afbakening van het onderzoek bepaald en is de vraagstelling geformuleerd. Dit alles is beschreven in Hoofdstuk 2. In Hoofdstuk 3 wordt de methodologische verantwoording beschreven. De bedrijfskunde en bestuurskundige literatuurstudies zijn respectievelijk beschreven in de hoofdstukken 4 en 5. In Hoofdstuk 6 worden beide onderzoeken met elkaar geconfronteerd en is de conclusie vanuit de literatuur weergegeven. Dit hoofdstuk bevat daardoor ook het theoretische model met integriteitaandachtsvelden die relevant zijn voor een integere bedrijfsvoering. Hoofdstuk 7 beschrijft de resultaten van het empirisch onderzoek, waarbij 6 personen aan een diepte-interview zijn onderworpen. Tenslotte wordt in hoofdstuk 8 het beleidsadvies beschreven.

Probleemanalyse en vraagstelling

*H o o f d s t u k 2***2 Probleemanalyse en vraagstelling****2.1 Inleiding**

Het dilemma dat de spanning tussen een bedrijfsmatig werkende overheid en integriteit veroorzaakt, gaat over het feit dat een overheid nooit zuiver commercieel en dus nooit als een bedrijf kan, wil en mag functioneren. Er zal altijd sprake zijn van bestuursmatige elementen in het overheidshandelen. Dit is op zich geen nieuwe constatering, zij het dat er gemakshalve wel vaak zo over wordt gedacht.

Ambivalentie leidt tot een mengeling van onverenigbare commerciële en bestuursmatige waarden en normen. Het zou zo kunnen zijn dat er door onverenigbaarheid van waarden en normen ruimte ontstaat voor al dan niet bewuste fraude. Daarnaast werkt voornoemde onduidelijkheid mogelijk corruptie in de hand. Een goede bedrijfsmatig georiënteerde ambtenaar zal willen scoren, hetzij op beleidsdoelstellingen, hetzij in eigen belang.

Maar zoals al in hoofdstuk 1 aangegeven kan het ontstaan van fraude en corruptie niet alleen liggen aan het bedrijfsmatig gaan werken, want dan schort het dus structureel aan de bedrijfsvoering van (zowel kleine als hele grote) ondernemingen. Er is dus meer en/of iets anders aan de hand. Als eerste wordt opgemerkt dat bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat niet betekent dat het opeens allemaal draait om commerciële waarden en normen. Ten tweede is het in aanraking komen met het grote geld zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven – en het raakvlak ertussen - gerelateerd aan de factor mens uitermate interessant. Ten slotte is het aannemelijk dat de globalisering en complexiteit van de maatschappij een steentje aan deze discussie bijdraagt.

De politiek debatteert over normen en waarden. In essentie gaat het in dit geval over fraude, corruptie en integriteit zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid. Zoals reeds aangehaald heeft recentelijk de Bouwfraude (2002) gespeeld en een belangrijke impact op het handelen van Rijkswaterstaat gehad. Maar de affaires in het bedrijfsleven zoals Enron, Ahold, Dexia etc. doen hier zeker niet voor onder, integendeel het waren veel grotere kwesties. Vervolgens zie je zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven allerlei gedragscodes ontstaan. Dit is te zien als een soort reactie om het vertrouwen – en de legitimiteit – te herstellen. Hoewel de bewegingen rondom het ontstaan van gedragscodes en het debat over normen en waarden natuurlijk goed zijn, blijft het de vraag wat de relevantie hiervan is voor het daadwerkelijk optredende probleem.

Gelet op de vorige twee alinea's omvat de opdracht van dit onderzoek dan ook heel terecht een zoektocht naar elementen die in het bedrijfsmatig werken geïmplementeerd kunnen worden, zodat de integriteit van Rijkswaterstaat hierdoor wordt versterkt.

Bedrijfsmatig werken heeft de commerciële waardepatronen: efficiëntie, innovatie, competitie en contractmanagement als basis. Een overheidsdienst dient echter bestuursmatig te handelen. De bestuurlijke waardepatronen zijn: (klassieke) waarden en normen, beginselen van behoorlijk bestuur, competenties, regels, hiërarchie en loyaliteit.

Het probleem tekent zich al af. Zet maar eens efficiënt handelen tegenover (klassieke) waarden en normen of allerlei regelgeving. Een ander voorbeeld is een vergaande competitie tegenover beginselen van behoorlijk bestuur. Hoe ver kan/mag een ambtenaar gaan? Muel Kaptein⁴ zou hier aan toevoegen: "Wat is onze top en in hoeverre heiligt het doel de middelen?"

⁴ Kaptein, M., De integere manager; Over de top, dilemma's en de diamant, Koninklijke Van Gorcum, Assen, 2003, 2^e druk.

Mede door aandacht te schenken aan de eerder aangegeven ambivalentie is de kans dat er een integriteitprobleem bestaat en ontstaat zeker aanwezig. Opmerkelijk is dan ook de populariteit van het implementeren van bedrijfsmatig werkende overheidsorganisaties. Dit noodzaakt de overheid om voor de toekomst managers uit het bedrijfsleven aan te trekken (op zich een logische redenering), ofwel nieuwe (jonge) mensen aan te nemen die veel commerciëler denken en handelen. Deze hang naar commerciële waarden en normen - en dus het dilemma van de hiermee samenhangende mogelijke integriteitsinbreuk - wordt niet alleen ingegeven omdat de overheidsorganisatie dat via bedrijfsmatig werken, batenlasten-stelsels en managementcontracten van hun vraagt, maar tevens om te scoren in het belang van hun carrière of pure zelfverrijking. De bedrijfskunde weet ongetwijfeld met deze - aan bedrijfsmatig werken gelieerde - ethische kwesties om te gaan, omdat dergelijke problemen zich in volle omvang in het bedrijfsleven voordoen. Daartoe is dit onderzoek dan ook uitermate zinvol en in breder verband dan de afbakening (§ 2.2) geschikt.

2.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich alleen op bedrijfsmatig werken en integriteit bij Rijkswaterstaat en theorieën over ethische kwesties in de bedrijfskunde. Een diepgaande verhandeling over theorie en empirie van fraude en corruptie wordt buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek is er zuiver op gericht om elementen te genereren die er voor zorgen dat bedrijfsmatig werken het integer handelen door Rijkswaterstaat gaat versterken.

Het empirisch onderzoek beperkt zich tot de medewerkers van Rijkswaterstaat Zuid-Holland. Door de omvang van deze dienst wordt dit representatief voor de organisatie geacht gezien het aantal medewerkers en het bestedingenbudget.

Tenslotte wordt nadrukkelijk opgemerkt dat dit onderzoek geen vergaande verhandeling van de bouwfraudeaffaire betreft.

2.3 Probleemstelling

2.3.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek betreft het verschaffen van inzicht in de meerwaarde die bedrijfsmatig werken kan leveren als het gaat om een versterking van integer handelen door Rijkswaterstaat.

Het uit te voeren onderzoek heeft tot doel om na te gaan wat vanuit de bedrijfskunde kan worden geleerd als het gaat om bedrijfsmatige ethische kwesties. Omdat we te maken hebben met een overheidsinstelling worden de bedrijfskundige theorieën, modellen en ontwikkelingen geconfronteerd met de bestuurskundige gedachten over bedrijfsmatig werken en integriteit.

Ten behoeve van oordeelsvorming worden in de conclusies van het literatuuronderzoek, waarin de bovengenoemde confrontatie aan de orde komt, beschouwingen gegeven over de eerste zes deelvragen zoals in paragraaf 2.3.3 geformuleerd. Dit theoretisch denkkader wordt afgesloten met een werkhypothese voor het vervolg van het onderzoek.

Met het verkregen theoretische inzicht en het verzamelde empirische materiaal wordt een antwoord gegeven op de overige deelvragen. Een duidelijke analyse leidt vervolgens tot een beleidsadvies voor integer handelen. Met dit advies kan het bedrijfsmatig werken van Rijkswaterstaat (Agentschap in 2006) positief en preventief worden versterkt en vervolmaakt.

2.3.2 Hoofdvraag

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt aansluitend op de opdracht: “Wat zijn de mogelijkheden die er toe kunnen bijdragen dat bedrijfsmatig werken het integer handelen door Rijkswaterstaat versterkt?”.

2.3.3 Deelvragen

Om antwoord te vinden op de hoofdvraag zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

Vragen	Traceerbaarheid
1. Wat valt er te leren over bedrijfsethiek vanuit de bedrijfskundige literatuur en het bedrijfsleven?	Hoofdstuk 4 Bedrijfskundige analyse
2. Wat is nu eigenlijk fraude en/of corruptie bij de overheid?	Hoofdstuk 5 Bestuurskundige analyse
3. Hoe denkt het bedrijfsleven over integriteitkwetsies in relatie tot een juiste bedrijfsvoering?	Hoofdstuk 4 Bedrijfskundige analyse
4. Hoe kan fraude en corruptie ontstaan, kan het voorkomen worden en wat is de relatie met integriteit?	Hoofdstuk 4 en 5 respectievelijk Bedrijfskundige en Bestuurskundige analyse
5. Hoe belangrijk is integriteit voor Rijkswaterstaat en wat houdt het in?	Hoofdstuk 5 Bestuurskundige analyse
6. Wat is een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat en waarom is het zo populair?	Hoofdstuk 5 Bestuurskundige analyse
7. Waar zitten de gevoelige/kwetsbare posities en/of processen binnen Rijkswaterstaat?	Hoofdstuk 7 Empirisch onderzoek + bijlagen 1 & 2
8. Wat kan er gezegd worden over de impact van fraude en corruptie voor de integriteit bij Rijkswaterstaat?	Hoofdstuk 7 Empirisch onderzoek + bijlagen 1 & 2
9. Wat kan er gedaan worden aan het voorkomen van integriteitkwetsies bij Rijkswaterstaat als er wordt gekeken naar de bedrijfskunde en het bedrijfsleven?	Hoofdstuk 6 § 6.3 Specifieke integriteitaandachtvelden
10. Voegt het personeelsbeleid van Rijkswaterstaat (krimp en nieuwe instroom) iets toe aan deze discussie? Hierbij wordt gedacht aan het belang van de factor mens.	Hoofdstuk 7 Empirisch onderzoek + bijlagen 1 & 2
11. Wat kan de eventuele spanning tussen bedrijfsmatig werken en integriteit verklaren?	Hoofdstuk 8 § 8.1.1 Nuchterheid en deskundig § 8.1.4 Integriteitsspanningen
12. Als de meerwaarde voor bedrijfsmatig werken wordt gevonden, wat is dan een goed advies voor integer handelen?	Hoofdstuk 8 § 8.1.2 Kern- en randprincipes § 8.2 Implementeer drie niveaus

Methodische verantwoording

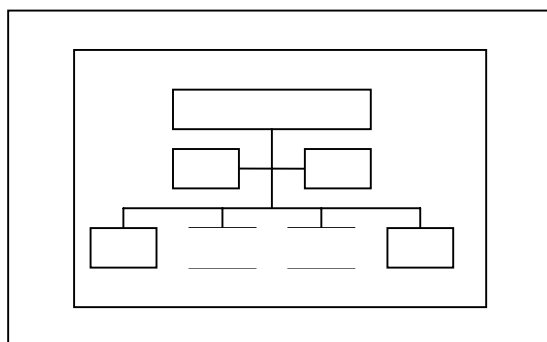
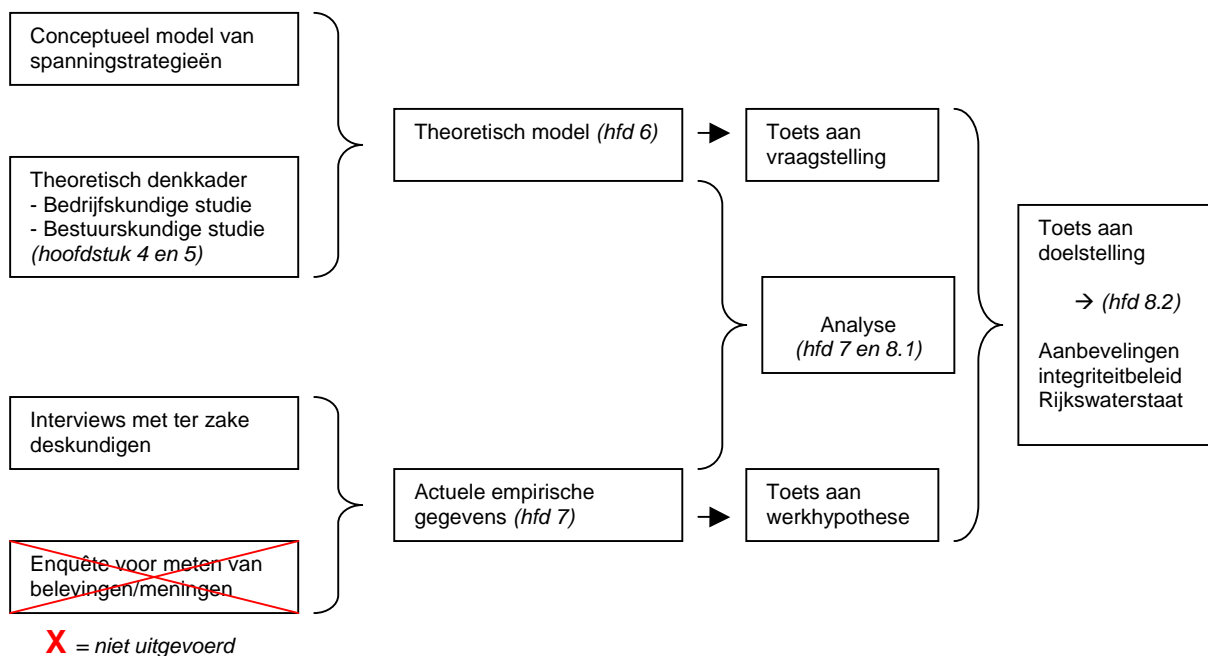
Hoofdstuk 3

3 Methodische verantwoording

3.1 Inleiding

Om te verantwoorden waarom het onderzoek zoals in dit rapport beschreven is aangepakt, wordt in navolgende subparagraaf een conceptueel denkmodel en een casus met toepassingdilemma's besproken. In de casus wordt de praktijk van een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat aan de orde gesteld. Om het dilemma van de casus waarheidsgehalte te geven is actuele input nodig; het empirisch onderzoek. Een kwantitatief onderzoek naar een abstract begrip zoals integriteit is wetenschappelijk niet te verantwoorden. Het is onmogelijk om bijvoorbeeld eenheden integriteit of iets dergelijks te meten, evenals de onmogelijkheid van het gebruik van een controle-groep in een dergelijke situatie. Het onderzoek is dan ook toegelegd op kwalitatief onderzoek aan de hand van diepte-interviews.

Het onderzoeksmodel ziet er als volgt uit:



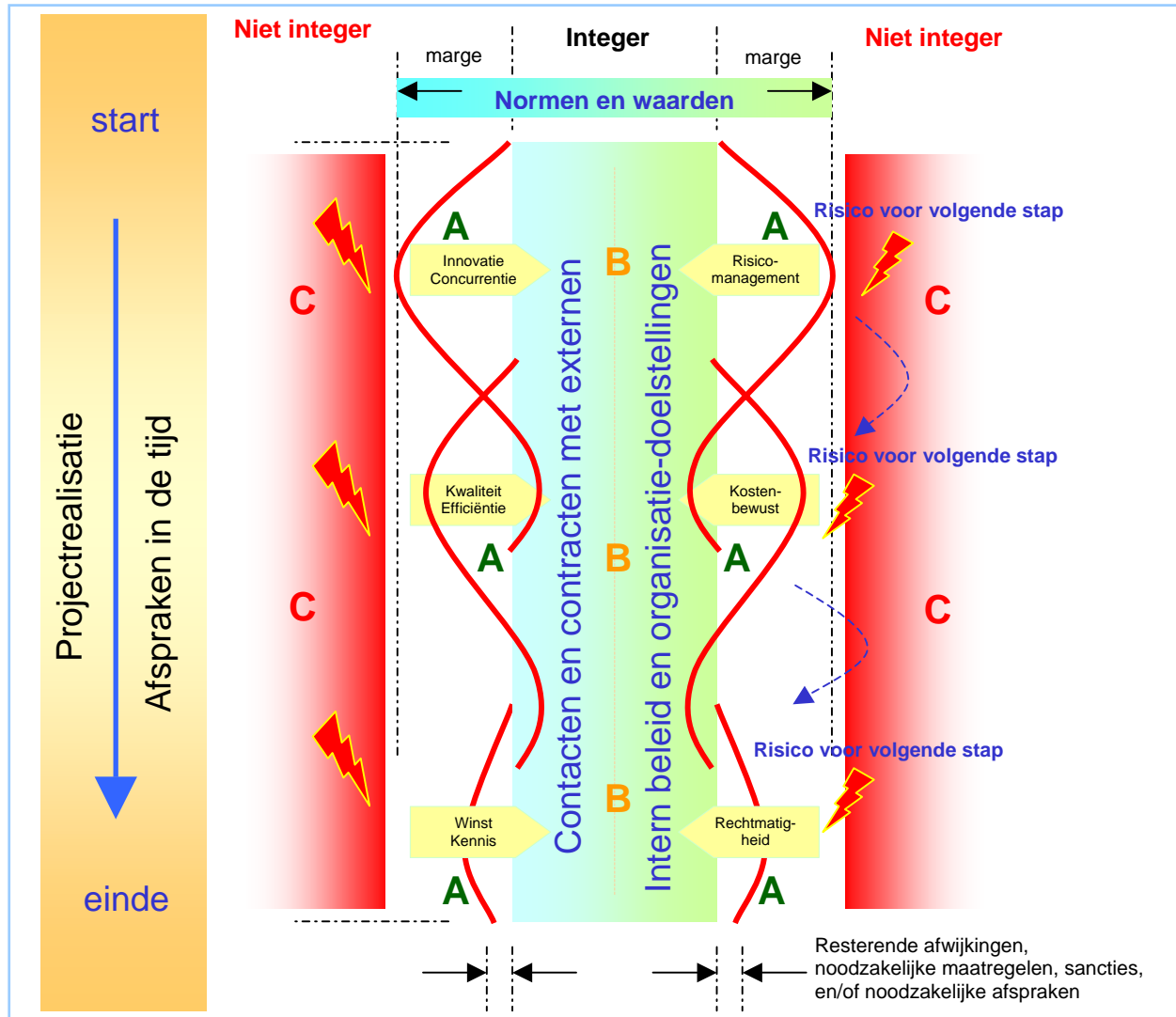
N.B.: In hoofdstuk 6, § 6.3 wordt het theoretisch model van integriteitaandachtvelden weergegeven, dat is ontworpen na de literatuuronderzoeken en voorafgaand aan het empirisch onderzoek.

Ter complementering van dit verantwoordingshoofdstuk wordt hierbij alleen schematisch het theoretische model weergegeven. Het empirisch onderzoek is, naast nog openstaande deelvragen, opgebouwd uit afgeleide vragen vanuit dit model.

Tijdens de uitwerking van het beleidsadvies is een laatste model ontstaan, namelijk het versterkingsdiagram intergriteit bij bedrijfsmatig werken, zie § 8.2.1. Dat diagram bevat het kern- en randgedachtegoed van een integere organisatie.

3.1.1 Strategieën voor integriteitspanning bij een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat

Voor het nadenken over bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat in relatie tot integriteit is voorafgaand aan het gehele onderzoek het navolgende conceptuele model van spanningstrategieën opgesteld.



Figuur 1: **Integriteitsspanningenmodel**

*) Tevens toepasbaar ter bewustwording van integraal contactmanagement.

*) De begrippen in de (gele) vectoren zijn niet limitatief.

In het midden van dit model bevindt zich de zogenaamde ‘zuivere’ integriteitskolom.

Aan de linkerkzijde van deze middelste kolom zijn de juridisch afgebakende contracten en contacten met derden geplaatst. De algemeen geldende en maatschappelijk geaccepteerde waarden en normen gaan in de praktijk altijd breder dan de zuivere integriteitskolom. Het behalen van hogere kwaliteit, innovatieve ideeën, efficiency, winst en dergelijke vindt in de (linker) ‘marge’ plaats. Handelen buiten de grenzen van het contract is de keuze en het risico van de contractant. Dit hoeft geen negatieve gevolgen voor het project te hebben.

Aan de rechterzijde van deze kolom bevinden zich de interne organisatie aangelegenheden. Aan deze interne organisatiekant vindt iets dergelijks plaats. Naast de concrete werkafspraken tussen werkgever en werknemer over functie-inhoud en salaris, zal een medewerker zich verder (willen) ontwikkelen en vormen. Om zowel aan het organisatiebeleid als aan de (opgelegde) doelstellingen

te voldoen denken medewerkers over (te nemen) risico's na. Het dilemma om te voldoen aan het integere bedrijfsvoeringbeleid enerzijds en het tijdig behalen van effectief en rechtmatig (project)resultaat anderzijds vindt plaats in de marge binnen de geaccepteerde waarden en normen gebaseerd op maatschappelijk belang. Handelen buiten de grenzen van het (integriteits)beleid is de keuze en het risico van de werknemer. Dit hoeft geen negatieve gevolgen voor de organisatie te hebben.

De aan beide zijden aanwezige 'niet integer' kolommen vallen buiten de maatschappelijk geaccepteerde waarden en normen. Het bereiken van resultaten door handelen in of via deze kolom is, welk doel het ook dient, ontoelaatbaar!

3.1.2 **Casus (praktijksituatie)**

Het dilemma waar de ambtenaar bij een bedrijfsmatig georiënteerde bedrijfsvoering voor staat, luidt als volgt. Aan de orde is bijvoorbeeld het programma Milieubeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij Rijkswaterstaat wordt een contractmanager aangesteld om ten gunste van het milieubeleid een bepaalde saneringsdoelstelling te realiseren. Voor de uitvoering van de zogenaamde saneringsprojecten is een taakstellend budget beschikbaar. Bedrijfsmatig gezien wordt van de contractmanager verlangd dat er zoveel mogelijk met dit budget aan vervuilde locaties wordt gesaneerd. Die bedrijfsmatige insteek voelt goed bij deze contractmanager, want deze is geselecteerd op onder andere de competenties: efficiënt, innovatief en competitief. Zeker als de contractmanager samenwerkt met de marktpartijen lukt het nog ook om te voldoen aan de opgedragen taak. Hij wordt zelfs genoodzaakt tot samenwerking met de marktpartijen, omdat er binnen Rijkswaterstaat sterk wordt geknipt in het personeelsbestand (kennis en capaciteit is/wordt schaars).

Tot zover gaat het goed, maar dan komt het probleem. Zelfs nog los van het feit of de juiste man op juiste positie/functie zit, en of dat deze afdoende op de hoogte is van de maatschappelijke rol van Rijkswaterstaat, speelt het volgende: Als Rijksoverheid wordt een contractmanager geacht zich te houden aan alle (interne) bestuursmatige zaken zoals: beginselen van goed bestuur, (Europese) regels, hiërarchie, loyaliteit en integriteit. Voor een bedrijfsmatig (commercieel) georiënteerde contractmanager betekent dit dat hij aan handen en voeten gebonden is om adequaat te functioneren. De organisatie heeft dan ook te maken met een dilemma, zie navolgende subparagraaf.

3.1.3 **Toepassingsdilemma's van spanningstrategieën bij de casus**

Onderstaand is een interpretatie van het dilemma uit de casus weergegeven, gekoppeld aan de spanningstrategieën volgens het conceptuele model in subparagraaf 3.1.1. Deze schets van de mogelijkheden geeft een driedeling van de strategieën aan en twee aandachtspunten.

Op het moment dat een ambtenaar voor het in de casus geschetste dilemma komt te staan, kan het volgende gebeuren.

- Strategie A: Inbreuk op de 'zuivere' integriteit, maar in het belang van Rijkswaterstaat. Deze contractmanagers vinden dat ze het goed doen door de bedrijfsmatige insteek te kiezen. Maar hierdoor doen ze een aanslag op de integriteit, omdat er dan wel eens iets 'geregeld' moet worden om adequaat (= effectief en efficiënt) te (kunnen) handelen. Hiermee wordt de gewenste saneringsdoelstelling echter wel gehaald.
- Strategie B: Zuiver vasthouden aan de bestuurlijke rol van de Rijksoverheid. Deze contractmanagers handhaven de bestuursmatige insteek van het overheidshandelen. Loyaal en integer handelen zij volgens de vigerende procedures. Het probleem hierbij is dat ze bijna nooit en zeker niet op tijd voldoen aan de gewenste saneringsdoelstelling.

- Strategie C: Misbruik maken van de situatie in het eigen belang.
Ten slotte is er een categorie die misbruik maakt van de onduidelijke situatie rondom het diffuse veld tussen bedrijfsmatige en bestuurlijke waarden en normen. Door het plegen van fraude en corruptie verrijken zij zichzelf. Met name deze laatste categorie vormt een groot risico voor de integriteit en legitimiteit van Rijkswaterstaat.

Aandachtpunten:

- Wat in deze redenering opvalt, is dat er als het ware een strategie D ontbreekt. Dit is de categorie ambtenaren die weet hoe het hoort om te werken voor de overheid, maar die het totaal niet interesseert wat er binnen die overheid gebeurt. Laat staan dat men zich inzet voor het behalen van de bedrijfsmatige doelstellingen.
- Ten slotte is het van belang om een mix van de goede elementen te beschouwen. Stel dat gemotiveerd kan worden dat bedrijfsmatig werken en integriteit prima samen gaan. Het is niet ondenkbaar dat dit in wellicht vele gevallen zo is. Heeft dit te maken met het vinden van de juiste mix, of wordt een bepaalde mate van ‘afwijkingen’ algemeen geaccepteerd?

3.2 Materiaalverzameling, –verwerking en referentie

Als eerste is er een uitgebreide zoektocht via internet uitgevoerd. Dit leverde met name informatie voor het theoretisch denkkader op. Parallel hieraan vond een literatuurstudie en documentatiestudie plaats, eveneens ten doel om het theoretische denkkader op te stellen. Het vervolg van het onderzoek heeft een zo hoog mogelijk actueel empirisch gehalte op basis van een aantal diepte-interviews met stellingen en open vragen.

Het vertrekpunt betreft de **Bedrijfskundige literatuurstudie** en heeft een viertal pijlers. In deze eerste studie gaat het er om wat de ethiek van de bedrijfskunde (modellen/theorieën/onderzoek) te melden heeft over de vraagstelling van dit onderzoek. De pijlers zijn:

- “Management & Moraal” door Wempe en Melis; Hier gaat het over de worsteling van de bedrijfskunde met ethiek (theorieën).
- “Integriteit als strategie” door Hogewind, Hoppe, Van Steensel, De Ridder; Een verhandeling over corporate governance (Nina Brink, Ahold-affaires, Dexia etc).
- “Bedrijfsethiek in Nederland” door Brand, Kimmen, Van Luijk, Wempe; Een wat ouder boek dat handelt over allerlei facetten van bedrijfsethiek.
- “De integere manager” door Kaptein; Een beschrijving van de directe relatie tussen de persoon van de manager en de integriteit van de organisatie.

Vervolgens is voor een raakvlakverkenning en confrontatie een **bestuurskundige literatuurstudie** uitgevoerd. Deze studie heeft ten doel inzichtelijk te maken wat de bestuurskunde te melden heeft over integriteit. Ook hier wordt gebruik gemaakt van een viertal pijlers, namelijk:

- “Het verhaal van de moraal” door M. Bovens en A. Hemerijck: Zoals reeds in de inleiding van dit onderzoek aangegeven gaan zij expliciet in op het probleem van bedrijfsmatig werken door de overheid en het ontstaan van fraude en corruptie.
- “De kreukbare overheid” door D. Hoetjes: Dit boek met diverse essays belicht zeer uitgebreid het thema integriteit en daarom wezenlijk interessant voor dit onderzoek.
- “Het imago van de overheid” door A. Ringeling: Dit boek dat handelt over de prestaties van de overheid is relevant, omdat het bij bedrijfsmatig werken onder andere om efficiëntie – een van de belangrijkste bedrijfsmatige elementen - gaat. Interessant zijn wat dat betreft de hoofdstukken ‘run government as a business’, ‘beoordeling van overheidsprestaties’ en ‘maatstaven en waarden’.

- “Reader Bestuurskunde in de praktijk” door A. Cachet en W. Derksen: In deze reader staan in het onderdeel ‘Integriteit en verantwoordelijkheid’ diverse relevante stukken opgenomen die handelen over integriteit(sproblemen) en mogelijke oplossingen.

De **documentatiestudie** richt zich op een viertal items, namelijk:

- Het gedachtegoed van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties over integriteit.
- Het gedachtegoed van het Ministerie van Financiën over Agentschapvorming (bedrijfsmatig werken).
- Dossiers en eindrapport van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid, waarin fraude, corruptie en integriteitschending uitdrukkelijk aan de orde komt.
- De (nieuwe) integriteitscode ‘Bewust integer’ van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (oktober 2004). In deze handreiking over verantwoordelijk handelen wordt de discussie over integriteit op gang gebracht.

Naast literatuur- en documentatiestudie wordt via **internet** kennis genomen van (aanvullende) literatuur, actualiteiten (in de media) en documentatie. De zoekopdracht kent de volgende kernbegrippen, afgeleid van de deelvragen:

- Bedrijfsmatig werken;
- Bedrijfskundige ethiek;
- Bouwfraude;
- Fraude, corruptie en integriteit;
- Populariteit bedrijfsmatige overheid;
- Kwetsbaarheid overheid in relatie tot bedrijfsleven.

De onderzoekssystematiek bij aanvang van het onderzoek voor het verkrijgen van **actuele empirische gegevens** luidde als volgt:

- **Interviews.** Met de gevonden en geanalyseerde informatie als basis en de casus als discussiestuk worden enkele interviews gehouden vanuit een drietal invalshoeken, namelijk (vanwege de beschikbare tijd worden 6 interviews gehouden):
 - politieke actoren (vanwege de debatten over integriteit en het efficiënter werken door het ambtelijk apparaat);
 - ambtelijke actoren (medewerkers van Rijkswaterstaat om inhoudelijk door te vragen op de deelvragen);
 - actoren uit de private sector (het met Rijkswaterstaat verwante bedrijfsleven, omdat bij de interface overheid ⇔ bedrijfsleven daadwerkelijk integriteitsspanningen tot uitdrukking komen).
 Met de bevindingen kan de werkhypothese voor de eerste keer worden getoetst en desnoods worden bijgesteld.
- Indien dit onderzoek daar noodzaak toe geeft dan wordt er een **enquête** gehouden onder de medewerkers van Rijkswaterstaat Zuid-Holland (ca. 1500). De afbakening tot deze dienst vloeit voort uit de beschikbare tijd voor dit onderzoek, desalniettemin wordt deze dienst representatief geacht. De enquête zal op basis van een vragenlijst worden uitgevoerd. De enquête zal via email aan de medewerkers worden verstuurd.

De voorgestelde enquête is niet uitgevoerd. Zie hiervoor ook § 7.1. De interviews zijn daarentegen breder en uitgebreider opgezet. Er is ook een invalshoek aan toegevoegd, namelijk

'bedrijfskundige wetenschap'. Naast het interview zijn de deelnemers vooraf ook een lijst met stellingen voorgelegd.

Bedrijfskunde over ethiek

*H o o f d s t u k 4***4 De bedrijfskunde over ethiek***Relevantie met het oog op de vraagstelling*

Om een antwoord te vinden op de eerste, derde en vierde deelvraag zijn de vier bedrijfskundige literatuurpijlers (zie methodologische verantwoording) geanalyseerd. De eerste deelvraag krijgt haar beslag in paragraaf 4.1. De derde deelvraag wordt beantwoord in paragraaf 4.2 en 4.3. De vierde deelvraag komt gedeeltelijk aan de orde in paragraaf 4.4. Een beschouwing op de gehele bedrijfskundige literatuurstudie wordt tenslotte in de laatste paragraaf gegeven (samenvatting).

4.1 Waarom een discussie over ethiek in het bedrijfsleven?

Noodzaak!, zo valt te concluderen uit een breed scala aan literatuur en documentatie over de bedrijfskunde en het bedrijfsleven. Dit wordt onder andere ook onderschreven door mr. M. Tabaksblat⁵, voorzitter van de Commissie Corporate Governance. De vertrouwenscrises ten aanzien van het functioneren van het bedrijfsleven is het gevolg van een gebrekkige corporate governance (ondernemersbestuur), zo stelt deze commissie. Het boek 'Integriteit als strategie'⁶ beschrijft de uitkomsten van het integriteitdebat dat door het Financieele Dagblad en SMO (Stichting Maatschappij en Onderneming) is gevoerd. Naar aanleiding van de affaires rond Enron, Ahold, Dexia etc. worden ondernemingen in verband gebracht met geritsel en gegraai, met exorbitante beloningen, met creatief boekhouden en met fraude en corruptie. In een zoektocht naar wegen om het vertrouwen te herstellen is het genoemde integriteitdebat gevoerd. In de krant rechtstreeks met het publiek en verder door interviews met direct betrokkenen. Noodzaak vindt ook het SMO: "Het debat wijst uit dat het bewaken van de interne integriteit van levensbelang is voor de onderneming". Naast deze interne integriteit, waarvoor de Commissie Corporate Governance de zogenaamde Code Tabaksblat heeft ontwikkeld – hierover straks meer – is er ook een sociaal component. Het gaat volgens het SMO hierom: "Veel door het publiek als kwalijk beschouwde integriteitkwesities ontstaan in de relaties tussen verschillende partijen". Vrijwel altijd is er sprake van belangenverstrengeling, twijfelachtige onafhankelijkheid of strijdigheid tussen woorden en daden.

Muel Kaptein⁷ vestigt ook de aandacht op het belang van integriteit. Hij doet dit vanuit de invalshoek c.q. de stelling: "Wie de integriteit van zijn organisatie wil managen, moet als manager eerst zelf integer zijn". De inleiding van zijn boek 'De integere manager'⁸ begint met de uitdagende woorden "Zeg mij wat de integriteit van uw medewerkers is, en ik vertel u wat de integriteit van u als manager is". Hierop volgt een boeiend betoog over een manager met weinig tijd maar gevoelig voor ethische onderwerpen. Kaptein heeft een jarenlange ervaring als managementadviseur bij KPMG Ethics & Integrity. Het onderwerp "het integer handelen van de

⁵ Mr. M. Tabaksblat is voorzitter van de Commissie Corporate Governance die in 2003 is ingesteld om een hernieuwde 'code of best practice' op het terrein van corporate governance op te stellen. Morris Tabaksblat is sinds 1 juni 1999 chairman van Reed Elsevier (in zowel Amsterdam als London). Van 1994 tot mei 1999 was hij voorzitter van de Raad van Bestuur van Unilever.

⁶ Hogewind, S.N., R. Hoppe, K.M. van Steensel en W.J. de Ridder, Integriteit als strategie; Uitkomsten van het integriteitdebat, SMO, Den Haag, november 2003. Een boek van de Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO) in samenwerking met het Financieele Dagblad.

⁷ Muel Kaptein is medeoprichter van KPMG Ethics & Integrity. Hij begeleidt vanuit KPMG organisaties met name in het ontwikkelen van codes, het implementeren daarvan in de bedrijfsvoering en het organiseren van verantwoordingsprocessen. Kaptein is tevens directeur van Ethicon, het wetenschappelijk centrum voor ethiekmanagement van Erasmus Universiteit Rotterdam en hoogleraar aan de faculteit Bedrijfskunde van deze universiteit.

⁸ Zie voetnoot 3 en de literatuurlijst

manager" wordt opgehangen aan het kunnen bereiken van de top van een organisatie. Daarmee spreekt Kaptein impliciet een voorkeur uit voor een bepaalde cultuur van de organisatie. Kaptein beschouwt het adequaat oplossen van dilemma's als een wezenlijk onderdeel van het werk van de manager die de top wil bereiken. Interessant is hetgeen hij beschrijft over het feit wat diverse dilemma's met de manager doen. Zij blijken hem te testen, te ontrafelen en te vormen. En spannend wordt het als het omgaan met dilemma's voor de ene manager een mijnenveld blijkt te vormen en voor de andere een bron van energie (e.e.a. wordt besproken in § 4.3.3).

Kaptein weet op een vrij makkelijke manier de woorden te vinden om over de integriteit van een manager te schrijven. Voor velen zou zijn betoog de ogen kunnen openen voor het persoonlijke- en organisatiebelang van integer handelen. Toch ontkomt ook Kaptein er niet aan om een zekere gevoeligheid voor de spanningen rondom integriteitkwesities te veronderstellen. Nuttig voor de bedrijfskunde - en voor Kaptein wellicht een doel opzich - is het dat hij een zeer zakelijke aanpak van het meten en verbeteren van de integriteit uitwerkt. Niet zo nadrukkelijk aanwezig is de aandacht voor (complexe) psychische mechanismen als weerstand en onbewuste gedragingen. Ook bij andere literatuur heb ik deze specifieke mechanismen niet teruggevonden. In het empirisch onderzoek is daar dan ook expliciet aandacht geschonken, zie § 7.5.1 de 4^e alinea en § 7.5.2 de 2^e alinea.

Door de zakelijke aanpak van Kaptein lijkt het dat werken aan integriteit een kwestie is van checklists, spiegeltests, zelfbeoordelingen en persoonlijke eecodes. Maar in de context van zijn betoog kun je opmerken dat de zaken niet zo eenvoudig liggen. De kenmerken van een integere manager worden weergegeven als een diamant. Evenals de grootte, hardheid en gaafheid van een diamant loopt integriteit uiteen qua bijvoorbeeld ontwikkeling, robuustheid en diepgang⁹.

Hoewel het bovenstaande een vrij recente invalshoek heeft (2003) wordt er ruim 13 jaar terug ook al gesproken over een toenemende mate van belangstelling voor bedrijfsethiek. In een gedetailleerde wetenschappelijke verhandeling¹⁰ van Johan Wempe en Karin Melis wordt uitgebreid aandacht geschonken aan het toepassen van algemeen maatschappelijke ethiek in de bedrijfskundige ethiek.

“Ethiek is een reflectie van menselijk gedrag als dit wordt geleid door morele opvattingen, beginselen en regels. Menselijk gedrag wordt in belangrijke mate gestructureerd door ondernemingen”, zo vinden Wempe en Melis. Dus de combinatie van onderneming en ethiek (=ondernemingsethiek) ligt voor de hand. Vroeger was er nauwelijks aandacht voor ethiek. Slechts een decennia geleden vestigde de bedrijfskundige wetenschap pas echt de aandacht op de complexiteit, ontwikkeling en interdependentie van het bedrijfsleven en de toenemende mate van morele dilemma's. Hoewel onze morele intuïtie sinds jaar en dag toereikend was om de 'normale' problemen met ethische kwesities te beheersen, blijkt tegenwoordig onze intuïtie daarin te kort te schieten. Door overleveringen, opvoeding en eigen ervaring was de al dan niet bewuste morele basis voldoende. Maar nu blijkt, met name in situaties waarin meerdere tegenstrijdige handelingen van ons worden verwacht, dat ons integer handelen zwaar op de proef wordt gesteld. Een discussie over ethiek is zeker aan de orde, en hot. Het integer handelen is een permanente discussie over dilemma's. Zo zeggen Wempe en Melis: “Het veilig stellen van een order door smeergeld te betalen, om zodoende de continuïteit van het eigen bedrijf en daarmee de werkgelegenheid te garanderen, staat haaks op 'fair play' in de concurrentiestrijd”.

⁹ De integere manager, blz. 56

¹⁰ Wempe, J. en K. Melis, Management & Moraal, Theorien en bedrijfscases, Stenfert Kroese, Leiden, 1991

Discussie over ethiek in het bedrijfsleven draait niet alleen om de ‘noodzaak’ tot het nadenken hierover. Hoewel er genoeg redenen zijn (zie ook § 1.2 en § 2.1) om een discussie noodzakelijk te achten, dient het probleem vanuit meerdere invalshoeken tegen het licht te worden gehouden.

Wim Koesen¹¹ tart de discussie over integriteit door te schrijven over ‘het onsmerige van smeergeld’. “Smeergeld is net zoiets als smeerolie. Je gebruikt het om de motor beter te laten lopen en te verhinderen dat het raderwerk knarsend in elkaar stort. Wie niet smeert, molt de machine. Smeren is dus nuttig.” Hij vestigt de aandacht op het niet kunnen of willen inzien van morele realiteiten, waarvan gedacht wordt dat deze behoren tot zondig gedrag. Dat leidt er volgens hem toe dat we moeilijk gaan doen over zaken als smeergeld. Hoe hard of zacht deze uitspraak is laat ik even in het midden. Wat in ieder geval ontbreekt in zijn redenering is een grens van het toelaatbare.

“Wij”, zo gaat Koesen verder, en daar bedoelt hij de christelijk naties mee, “denken zelfs dat smeergeld taalkundig verwant moet zijn aan smerig. Bah, vies, corruptie”. Hij werpt echter ook zijn licht over de katholiekere volkeren zoals de Italianen. Die oordelen veel genuanceerder over dit soort zaken. Zij zijn opgegroeid in het typische familiedenken, waar alles binnenkamers wordt geregeld. Omkoping en steekpenningen zijn daar helemaal niet schandelijk en zeker niet smerig. Toen kwam echter de Europese Unie die de justitie(s) dwong een einde te maken aan de zogenaamde smeergeldpraktijken. Vanuit de Italianen geredeneerd kleurden geschenken en corruptie juiste een bloeiend zakenleven, waarmee de maatschappij was gediend. Sterker nog, het was de essentie van het management.

De discussie bij het onderwerp ethiek in de bedrijfskundige literatuur draait opvallend vaak rondom het zelfde. Bij ethiek in relatie tot het ondernemen gaat de aandacht uit naar ① economisering van de maatschappij, naar ② het verdwijnen van culturen, naar ③ sociale ontwrichting met morele desoriëntatie als gevolg, naar ④ groeiend verschil tussen rijk en arm en naar ⑤ mensenrechten. Met al deze aandachtsgebieden heeft het ondernemen raakvlakken. Maar wat is de maatschappelijke positie van de onderneming? Wat mag naast winstmaximalisatie worden verwacht, sociaal rendement? Er zijn ontegenzeggelijk grote schandalen, corruptie en fraude aan de hand. Geweest? Nee, het is actueel, sla de krant maar open. Dit ontkent ook geen enkele bedrijfswetenschapper. De vraag roept zich op: Dienen de bij het ondernemen betrokken stakeholders zich door middel van zelfregulering nadere waarden en (bovenwettelijke) normen te stellen of is het toch vooral de overheid die hier een taak heeft? Voor een onderneming zal het in sociaal maatschappelijk opzicht van belang zijn wat algemeen acceptabel gedrag is bij winstmaximalisatie, zowel nationaal als internationaal.

4.1.1 Praktijkgevallen en dilemma’s (voorbeelden)

Om het integriteitprobleem van het bedrijfsleven te duiden worden onderstaand enkele praktijkvoorbeelden en dilemma’s besproken.

Ethische problemen van het financiële management. Zo beginnen de schijvers Brand, Kimman, Luijk en Wempe de titel van paragraaf 3 van hoofdstuk 6 in deel II van hun boek¹². Zij beschrijven de - vaak complexe - omstandigheden die een, in dit geval, financiële manager tot moeilijke keuzes dwingen die verband houden met integriteit. Aan de hand van vier thema’s met voorbeelden duiden zij de dilemma’s als volgt:

¹¹ Koesen, W., *Mismanagement; op weg naar de chaos*, Uitgeverij Scheffers, Utrecht, 1995. Het boek is een ludiek betoog over de, vaak fatale, mechanismen in de mens waardoor niet alleen de economie, maar nagenoeg elke menselijke activiteit vastloopt.

¹² Brand, A.F., E. Kimman, H.J.L. van Luijk en J. Wempe, *Bedrijfsethiek in Nederland; Onderneming en verantwoordelijkheid*, Uitgeverij Het Spectrum BV, Utrecht, 1989, 1^e druk

“Als eerste ‘loyaliteit en geheimhouding’. Men raakt op de hoogte van iets wat als bezwaarlijk naar buiten gebracht kan worden (bijvoorbeeld: belastingontduiking, zwart geld, etc.). Men kan dan in conflict raken met zichzelf of met de omgeving. Moet men dit melden (bijvoorbeeld om principiële redenen of om strafrechtelijke betrokkenheid te voorkomen)? Maar hoe aanvaardbaar is de consequentie dat het bedrijf daardoor mogelijk schade leidt? Wanneer komt je loyaliteit aan het bedrijf en de geheimhouding in het geding?

Als tweede ‘professionele integriteit’. Dit is in tegenstelling tot het eerste punt een actieve variant. Men moet in het belang van de organisatie iets doen wat tegen de professionele normen ingaat. Bijvoorbeeld het vervaardigen van een balans en winst- en verliesrekening die de werkelijkheid vertekent. Hoe kijk je de aandeelhouder, accountant, journalist etc. nog recht in de ogen? En wat als het uitkomt? Of moeten we gewoon niet van elke mug een olifant maken?

Als derde ‘objectiviteit’. Een objectieve instelling, of het realiseren ervan, is een must. Maar dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Men zit in het spanningsveld van velen; er wordt over hen gerapporteerd, geanalyseerd en eventueel wordt men gesaneerd. Begrijpelijk is dan het compromis. Je kunt dingen toch ook wat ‘genuanceerder’ voorstellen, zeker als de beloning er van afhankelijk is! De objectiviteit staat daardoor dan ook frequent onder druk.

Tenslotte ‘omgang met maatschappelijke aandachtsvelden’. Veranderingen in de wereld zoals derde wereld, ecologie, werkeloosheid, technologische vooruitgang etc. doen er toe. Ethiek treft dat ook ieders werkomgeving. Men moet de actualiteit tot zich nemen om, zeker op de langere termijn, een aanvaardbare partner te blijven. Maar hoe ga je hier in de dagelijkse praktijk nu mee om?”

Brand, Kimman, Luijk en Wempe weten ook aan te tonen dat men, in welke bedrijfsvoering dan ook, geen waarde vrij bestaan heeft. Dagelijks is het functioneren opgehangen in een gaar van waarden en normen. Na te denken valt over de vraag in hoeverre men getraind en voorbereid is om daar mee om te gaan. Een causaal antwoord zou namelijk kunnen zijn dat door onkunde en/of onervarenheid ‘regelmatig’ de verkeerde ethische handelingen worden verricht.

Het tweede wat opvalt, is dat de schrijvers in deze uiteenzetting niet spreken over veelheid en complexiteit van wetten, regels en procedure die een aanslag kunnen betekenen op integer handelen. Ook hebben zij het niet over het probleem van zelfverrijking, wat naar mijn mening een echt ethisch probleem is. In aanraking gekomen met het grote geld, kan een niet integere manager in de verleiding komen tot het verrijken van zichzelf ten koste van het bedrijf, de klant of de maatschappij. Navolgend worden deze aspecten ook nader uitgediept.

Als eerste een voorbeeld van een zogenaamde zelfverrijking:

Het Algemeen Dagblad, september 2001:

“De Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) heeft bij justitie aangifte gedaan tegen Cor Boonstra wegens zijn handelwijze met aandelen Ahold. Ten tijde van het handelen van Boonstra was hij commissaris bij Ahold. De aangifte is gedaan 'omdat er sprake was van verstoring van de rechtsorde', aldus de STE die inhoudelijk verder niets knijpt wil net als het OM. De oud-Philips topman verkocht aandelen Ahold in een gesloten periode, in dit geval de periode voorafgaand aan de publicatie van de halfjaarcijfers. Commissarissen mogen in die periode niet handelen in aandelen van het betreffende bedrijf. Tegen Boonstra loopt overigens ook een onderzoek wegens handel met voorkennis in aandelen Endemol.”

Naast het feit dat Boonstra zich wilde verrijken aan Ahold, was deze firma in 2003 opnieuw onderwerp van gesprek. Bij Ahold, tot voor kort een van de meest solide beursgenoteerde bedrijven van Nederland, gaat maandag 24 februari 2003 waarschijnlijk de geschiedenisboekjes in als 'zwarte maandag'. In één dag verloor het fonds 63 procent van z'n beurswaarde en stapten bestuursvoorzitter Cees van der Hoeven en financieel topman Michael Meurs op. De oorzaak: boekhoudkundig geknoei bij de Amerikaanse dochter US Foodservice en problemen bij de Argentijnse dochter Disco. De bekendmaking van dat nieuws is het begin van een golf aan

negatieve publiciteit, een hele rits onderzoeken en mogelijk ook een berg schadeclaims. Nog los van de vraag over de ethische verantwoording van de impact op de maatschappij, maakt deze cases pijnlijk duidelijk waar fraude toe kan leiden.

Om een laatste voorbeeld te noemen van integriteitdilemma's zou ik het Enron-debacle kunnen beschrijven en rol hierin van accountantskantoor Andersen, maar zo ver van huis hoef ik niet. Want dezelfde verbijstering die de ondergang van Enron teweeg bracht, hield het Nederlandse publiek tijdens de parlementaire enquête Bouwnijverheid in de greep. Jan Fred van Wijnen¹³ omschrijft het als volgt: "Een accountant van KPMG, die verantwoordelijk was voor de boekhoudingcontrole van bouwbedrijf Koop Tjuchem, vertelde waarom hij nauwelijks geïnteresseerd was in verschijnselen als corruptie en schaduwboekhouding. Zolang schuld niet bewezen was, was er geen reden om de jaarrekening af te keuren. Zo waren nu eenmaal de regels. Regels; opgesteld door de beroepsorganisatie van accountants." De enquêtecommissie begreep hier niets van. Was het dan niet zijn plicht als accountant om een onderzoek in te stellen als er een vermoeden van fraude was? "Was het tonen van de schaduwboekhouding in de televisie-uitzending van programma Zembla dan geen reden om de boekhouding met andere ogen te bekijken?"

Helemaal perplex was de enquêtecommissie toen de accountant een tweede principe ontvouwde. "Ook al zou hij onregelmatigheden aantreffen, zolang ze niet van enige omvang waren, zou hij toch zijn handtekening weer moeten zetten (volgens de regeltjes). Alleen een fraude die zo groot is dat het 'getrouwe beeld' van de jaarrekening wordt verstoord, leidt tot sancties. En dat gebeurt niet snel. De fraude moet minimaal 1 à 2% van het balanstotaal zijn. Een sigarenhandelaar kan dan ook al voor duizend euro worden gepakt. Maar wil je de jaarrekening van Koop Tjuchem afkeuren, dan moet er toch voor minimaal 1,5 à 2 miljoen euro zijn gerommeld."

Eén en andere neigt naar het 'elkaar indekken' en 'de goede lieve vrede bewaren' met het oog op de huidige, maar vooral de toekomstige, zakelijke relatie(s). Afhankelijkheden gericht op de continuïteit van de onderneming lijken aan dit probleem bij te dragen.

4.2 Integriteit en het bedrijfsleven (bedrijfsvoering)

Omdat een aantal termen in het nadenken over het onderwerp van dit onderzoek vaak door elkaar worden gebruikt is het zinvol en wenselijk om de begrippen te verklaren. Wat opvalt in de bedrijfskundige literatuurboeken is dat vanaf ca. 1990 en daarvoor het woord 'integriteit' niet of nauwelijks lijkt te bestaan. Het valt al op in de titels van de boeken: 'Bedrijfsethiek in Nederland' (1989) en 'Management en Moraal' (1991). Om vervolgens te kijken naar recentere boeken zoals: 'Integriteit als strategie' (2003) en 'De integere manager' (2003). Toch gaat het in al deze boeken over dilemma's in relatie tot ondernemersverantwoordelijkheid, belangenverstrengeling enzovoorts. Maar ook over verantwoording en (pogingen tot) maatregelen om ontstane problemen op te lossen. Zowel in de wat oudere boeken als in de nieuwe boeken wordt het probleem onderzocht aan de hand van theoretische modellen.

Ondanks het feit dat er weldegelijk onderscheid is aan te geven tussen de terminologie, is er ontegenzeggelijk een algemene noemer aan te wijzen, namelijk: 'spanning'. Spanning tussen jou en je baas. Spanning tussen het bedrijf waaraan je geacht wordt loyaal te zijn en een opdrachtgevende instelling. Spanning als je in aanraking komt met het grote geld.

Ethiek

¹³ Wijnen, J.F. van, *Dansen op het slappe koord*, Het Financieel Dagblad, juni 2003. Dit artikel is verschenen in de krant naar aanleiding van het integriteitdebat van Stichting Maatschappij en Onderneming.

Brand, Kimman, Van Luijk en Wempe¹⁴ verstaan onder ethiek; “De reflectie op normen en waarden waaraan wij onszelf en anderen in redelijkheid gehouden achten met het oog op ordening van de samenleving”. Dit wordt ook vaak aangeduid als de ‘circumstances of justice’. Hierbij gaat het om die omstandigheden die het nodig maken dat wij uitdrukkelijk streven naar rechtvaardige regelingen van het maatschappelijk verkeer¹⁵.

Ethiek betreft de reflectie, een verantwoording, op het handelen volgens opvattingen, regels en beginselen. Ethiek behoort tot de filosofie die zich bezig houdt met het menselijk gedrag voor zover dit wordt geleid door bepaalde opvattingen, regels en beginselen.

De Dikke Van Dale¹⁶ geeft als definitie: “Een praktische wijsbegeerte die zich bezig houdt met wat goed en kwaad is”.

Bedrijfsethiek

Door beide boeken¹⁷ wordt bedrijfsethiek, of ook wel ‘ondernemersethiek’ omschreven als een vorm van toegepaste ethiek. Het gaat om morele kwesties die zich bij het functioneren van het bedrijf (en de medewerkers ervan) kunnen voordoen. “Bedrijfsethiek”, zo menen de schrijvers, “biedt een theorie over hoe bedrijven zich behoren te gedragen en over morele normen die van toepassing zijn op het gedrag van mensen die handelen binnen en namens een organisatie”. Waar het eigenlijk om draait is dat de bedrijfsethiek alertheid vraagt ten aanzien van normen en waarden binnen het reilen en zeilen van de organisatie. Tevens doet de bedrijfsethiek een beroep op de serieuze discussiebereidheid van alle betrokkenen. Er moet overigens een duidelijke relatie bestaan tussen ethiek ‘in het algemeen’ en bedrijfsethiek. Wempe en Melis zeggen hierover: “De ondernemingscontext kan binnen de bedrijfsethiek geen normen rechtvaardigen, die in strijd zijn met de algemene ethiek”.

Moraal

Hoewel ethiek de reflectie betreft op het handelen volgens opvattingen, regels en beginselen, gaat het bij de term ‘moraal’ om de wijze van die feitelijke handelingen aan te duiden. Het zal duidelijk zijn dat bij het nadenken over ethiek het probleem wordt verplaatst naar het begrip ‘moraal’. Deze term is lastig te definiëren. De Dikke Van Dale omschrijft moraal als: “De heersende zeden en gebruiken; de norm”.

Integriteit

Hogewind, Hoppe, Van Steensel en De Ridder¹⁸ omschrijven kort en krachtig de term integriteit. “Integriteit is afgeleid van het Latijnse woord *integritas* wat ‘heel’, ‘compleet’ en ‘zuiver’ betekent”. De woordenboeken voegen hier aan toe: “Onkreukbaarheid (niet voor inbreuk vatbaar), onomkoopbaarheid, betrouwbaar, onschendbaarheid van een staat of een persoon”. In algemeenheid wordt het begrip integriteit graag gebruikt als men wil aangeven er actief mee bezig te zijn. Het gaat er vooral om zichzelf te beschermen tegen dreigingen die de integriteit kunnen aantasten. “Maar integriteit heeft ook een pro-actieve kant”, zo gaan de Hogewind e.a. verder, “Integriteit verwijst naar het streven om waarden en normen, het gedrag en om de gevolgen daarvan met elkaar in overeenstemming te brengen”. Eenvoudig beredeneert vloeien de ‘oude’ begrippen moraal en ethiek eigenlijk samen in de term integriteit.

¹⁴ Bedrijfsethiek in Nederland. Blz 16

¹⁵ Dit is ook de mening van de invloedrijke Amerikaanse sociaal-filosoof John Rawls in zijn boek *A Theory of Justice* (1971)

¹⁶ Van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands door P.G.J. van Sterkenburg, Van Dale Lexicografie, Utrecht, 3e druk 2002

¹⁷ Management en Moraal, blz. 22 en Bedrijfsethiek in Nederland, blz. 20-22

¹⁸ Integriteit als strategie. Blz. 13

“Integriteit gaat over de mate waarin mensen één geheel zijn, zowel op het persoonlijke vlak (tegenover zichzelf) als op het sociale vlak (tegenover anderen). Integriteit beperkt zich niet tot menselijk karakter, zoals de geneigdheid om betrokken te raken bij corruptie of juist eerlijk zijn.” Integriteit verwijst naar de geïntegreerde beoordeling en beheersing van karakter, gedrag en gevolgen¹⁹.

4.2.1 **Integriteit in verband met bedrijfsvoering?!**

Besteedt de literatuur expliciet aandacht aan de wijze en structurering van bedrijfsvoering gericht op het voorkomen van integriteitproblemen? Of gaat het hier om passieve maatregelen door bijvoorbeeld achteraf te sanctioneren? Je weet dat het niet mag, of dat het maatschappelijk niet wenselijk is dat je op een bepaalde wijze handelt, gaat het fout dan krijg je straf. Ik kan het me zo indenken dat het ook mogelijk is om op actieve wijze zoveel mogelijk aan het probleem te doen. De bedrijfsvoering dusdanig structuren dat (grote) problemen voorkomen worden, of in ieder geval tijdig in beeld komen. Heeft de bedrijfskunde hier ideeën over?

Hoewel het boek van Muel Kaptein in de ikvorm geschreven is, gericht op de integriteit van een manager, levert zijn redenering een zinvolle bijdrage ten aanzien van het nadenken over een juiste bedrijfsvoering. Aan de hand van het bergbeklimmerdilemma – waarbij tijdens een expeditie op de Mount Everest besloten moet worden over het (over)leven van de (eigen) groep of het leven redden van een vreemde (de wuivende Indiër)– bespreekt Kaptein aandachtspunten voor het bestuur en de leiding van organisaties. “Als organisatie hebben we bepaalde doelen gesteld waaraan iedereen een bijdrage dient te leveren. Ook als individu hebben we ambities die we willen realiseren. Tegelijkertijd kunnen zich allerlei omstandigheden voordoen die het behalen van die doelen en ambities in de weg staan of bemoeilijken.” Ik heb het hier al eerder over gehad, er treden spanningen op. In welke hoedanigheid dan ook, maar in ieder geval op het organisationele en het persoonlijke vlak.

Kaptein gaat verder. “De vraag hoe om te gaan met ‘wuivende Indiërs’ – zeg maar externen – die vragen om hulp kan binnen de organisatie tot frictie leiden en er zelfs in resulteren dat medewerkers afhaken.”

Kernachtig gaat het voor een (in dit geval) manager bij integer handelen om:

- Ben je in staat de juiste afwegingen te maken en durf je jezelf daarbij in de spiegel aan te kijken;
- Ben je in staat om draagvlak bij de medewerkers te realiseren en hun vertrouwen in jou waar te maken;
- Doe je er alles aan om de organisatie op koers te houden;
- Ben je geloofwaardig voor en overtuigend naar mensen buiten de organisatie.

Verder gaat Kaptein uitvoerig in op een theorie over en het daadwerkelijk onderzoek naar integriteitproblemen. Hoewel hij in de laatste pagina’s van zijn boek zichzelf de vraag stelt in welke mate een manager de verantwoordelijkheid draagt om een integriteitprobleem structureel op te lossen, daar is dan kennelijk serieus sprake van, draagt hij geen duidelijke tools aan voor structurering van de bedrijfsvoering of welke andere oplossing dan ook.

Hogewind, Hoppe, Van Steensel en De Ridder²⁰ gaan wel expliciet in op dit issue in het bedrijfsleven. Met Kaptein en Wempe (The balanced company, 2002) betogen zij dat een onderneming een autonome entiteit is en in die zin meer dan een verzameling werknemers. Hieruit volgt dat een bedrijf gezien kan worden als een morele persoon, waardoor het begrip

¹⁹ Kaptein, M en J. Wempe, The balanced company; A theory of corporate integrity, Oxford, 2002

²⁰ Integriteit als strategie. Blz. 13-15

integriteit toepasbaar wordt. Een bedrijf heeft dus eigen waarden en normen, het eigen gedrag kan sturend werken en gevolgen van het gedrag kunnen worden overzien. “De autonomie van de onderneming is gelegen in de ondernemingspraktijk. De dagelijkse praktijk is duidelijk zichtbaar in de vele uitingen van een bedrijf; het gedrag van managers en werknemers, visuele, verbale en symbolische uitingen. Deze ‘practices’ onderscheiden bedrijven en geven hun een identiteit.”

“De practices van een onderneming worden gevormd door de structuur en cultuur van het bedrijf”, zo gaan de schrijvers van ‘Integriteit als strategie’ verder. Structuur en cultuur van de onderneming zijn de bepalende onderdelen ten aanzien van haar morele identiteit.

“De ondernemingsstructuur stelt vast welke taken en verantwoordelijkheden bij welke functie horen en bepaalt de relaties tussen die functies. Dit wordt vaak vastgelegd in een organogram en besluitvormingsprocedures.” Als er iets in het geding is met de integriteit van het bedrijf, dan moet een oorzaak gezocht worden in de structuur van zo’n onderneming. Opvallend!, is mijn eerste mening, omdat het boekwerkje begint met voorbeelden van integriteitkwesies door éénlingen; Nina Brink, Cor Boonstra, Jan Timmer; Elco Brinkman etc. Wellicht moet ik mijn mening snel bijstellen, want kennelijk hadden de integriteitproblemen voorkomen kunnen worden als de structuur en cultuur van het bedrijf anders en beter was geweest. Het mag en kan in de ogen van Hogewind e.a. niet zo zijn dat de acties van één leiden tot een inbreuk op de integriteit van het bedrijf als geheel. Maar toch gebeurt het steeds opnieuw en dat wordt ook niet alleen opgelost door de ondernemerscultuur.

“De ondernemingscultuur van een onderneming is overigens de manier van denken, voelen en handelen (zeg maar ‘de gebruiken’) die uniek is voor het bedrijf. Dit ontstaat niet uit het niets maar ontwikkeld zich door de jaren heen. De ondernemingscultuur is bepalend voor de keuzes die een werknemer maakt wanneer deze met een dilemma geconfronteerd wordt”. Dit laatste is natuurlijk uiterst interessant voor onderhavige discussie en het bevestigt mijn gedachtegang van enkele zinnen hiervoor.

Voor de bedrijfskunde is het duidelijk. De vele schandalen leiden tot de vraag of de aandeelhouders en de consumenten nog wel voldoende vertrouwen kunnen stellen in de leiding van het bedrijfsleven. Tijdens de gouden tijd en explosieve groei van de jaren negentig (en niet afgeremd door een reëel sociaal alternatief) zou het kapitalisme zich onbepert hebben ontwikkeld. De sociale en ethische grenzen die voorheen werden gerespecteerd, zijn in de drang naar ‘meer, meer, meer’ overschreden.

4.2.2 Groeiende aandacht voor bedrijfsethiek

De toenemende aandacht voor ethiek in het bedrijfsleven schrijven Wempe en Melis²¹ toe aan een aantal niet strikt te scheiden invloeden. Omdat het zinvolle factoren zijn bij het nadenken over integriteit, in ieder geval om redenen te kunnen benoemen en onderscheiden, geef ik een beknopt opsomming.

1. Een christelijk geïnspireerde traditie. Hoewel een eeuw geleden vele ondernemingen er christelijke morele normen op na hielden, bestaat nu het inzicht dat deze christelijke moraal, waarin naastenliefde een centrale rol speelt, niet naadloos aansluit op het op winst gericht ondernemerschap. Muel Kaptein haalt in zijn boek²² Prediker 7:7 uit de Bijbel aan: “.....en het geschenk verderft het hart”. Vanaf de jaren zestig en zeventig verminderde om diverse redenen²³ de aandacht voor de christelijke moraal in het ondernemingsfunctioneren.

²¹ Management en Moraal. Blz. 19-20

²² De integere manager. Blz. 14

²³ Afnemende aandacht voor christelijke moraal door: Scheiding tussen eigendom en beheer (NV's en BV's), de behoefte om de leiding van de onderneming wetenschappelijk te grondvesten en tenslotte de ontzuiling.

2. De invloed vanuit de Verenigde Staten. Een aantal grote schandalen (schadeclaims, beursfraudes enzovoorts) heeft er toe geleid dat men in het bedrijfsleven ging nadenken over de ondernemingsverantwoordelijkheid. Er is een sterk besef dat het voortbestaan van de vrije markteconomie afhangt van de mate waarin ondernemingen zichzelf beperkingen opleggen.
3. De druk van de publieke opinie. Het bedrijfsleven voelt zich genoodzaakt zich af te vragen hoe te functioneren om ook in moreel opzicht verantwoord te kunnen handelen. Actiegroepen en maatschappelijke groeperingen zijn steeds beter georganiseerd om tegen/weerstand te bieden. Ook hier werken schandalen als een katalysator.
4. De veranderende rol van de overheid in de samenleving. Voorheen vertrouwde men op de controlerende en sturende invloed van de overheid, maar de huidige uiterst complexe problemen vergen een kolosaal, onbetaalbaar en onwerkbaar overheidsapparaat (denk bijvoorbeeld aan de zorg, de technologie, de terreur enzovoorts). Door deregulering worden ondernemingen direct op hun verantwoordelijkheid aangesproken.
5. Het groeiende internationale karakter van ondernemingen. Dit leidt er toe dat ondernemingen worden geconfronteerd met andere gewoonten en gebruiken. Zie ook hetgeen Koesen zegt over de Italianen in Hoofdstuk 1, maar ook bijvoorbeeld in Japan zijn steekpenningen heel normaal in het zaken doen. Culturele variëteit vraagt om een standpunt tot hoever de onderneming bereid is mee te gaan met andere gebruiken en gewoonten.
6. Concentratietendensen. Fusies en andere vormen van samenwerken hebben duidelijk gemaakt dat bedrijfsculturen onderling sterk kunnen verschillen. De bankcultuur is bijvoorbeeld geen industriële onderneming. En binnen ondernemingen bestaan ook cultuurverschillen (bijvoorbeeld een afdeling inkoop versus de interne accountants). Deze diversiteit roept vragen op ten aanzien van morele waarden en normen.
7. Tenslotte is er de interne en externe democratisering. Werknemers zijn mondiger geworden, de loyaliteit met de eigen onderneming is niet meer vanzelfsprekend. De mogelijkheden om mensen via directe controle te beheersen is klein(er) geworden. Werknemers hebben een soort macht waar de leiding niet omheen kan.

4.2.3 Verantwoordelijkheid en verantwoording

Nagenoeg alle op ethiek gerichte literatuur, maar ook de media en de politiek zijn het er over eens. Bij bedrijfsethische kwesties, moderner gesteld: integriteitkwesties, draait het om het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. In de twee boeken waarin Wempe participeerde²⁴ wordt aan het begrip verantwoordelijkheid twee betekenissen gegeven.

Als eerst wordt het gebruikt in de neutrale betekenis van 'oorzaak zijn van'. Hierbij gaat het om de beschrijving van het verband tussen oorzaak en gevolg.

Vervolgens kan verantwoordelijkheid ook in morele zin worden uitgelegd. Hierbij wordt verwezen naar bepaalde karaktertrekken waarover iemand zou moeten beschikken (hij is een verantwoordelijk mens) of naar eisen die aan het handelen gesteld moeten worden (zij is als bewindvrouw verantwoordelijk voor goed en betaalbaar openbaar vervoer).

Het boek van Muel Kaptein staat er ook vol van. Hij omschrijft een bedrijf als een samenwerkingsverband van mensen, waar verantwoordelijkheden worden gedeeld, verdeeld en gedelegeerd²⁵. Met het groeien van de organisatie worden de verantwoordelijkheden diffuser. Zinvol is ook zijn redenering over het feit dat naarmate medewerkers voor een kleiner deel van het totaal verantwoordelijk worden, het risico toeneemt dat de totale organisatieverantwoordelijkheid uit het oog verloren wordt. Op zich vind ik dit discutabel, omdat

²⁴ Management en moraal, blz. 137-151 en Bedrijfsethiek in Nederland, blz. 37-39

²⁵ De integere manager. Blz. 24-25

juist het doormandateren naar bijvoorbeeld de werkvloer – en dus de verantwoordelijkheid lager in de organisatie leggen – draagvlak en betrokkenheid bij het bedrijf genereert. Desalniettemin heeft Kaptein natuurlijk gelijk als hij bespreekt dat door al die deelverantwoordelijkheden specifieke zaken tussen wal en schip raken. “Iedereen denkt dat een ander het wel doet waardoor er per saldo niets gebeurt. Verantwoordelijkheden (voor fouten) kunnen ook doelbewust worden afgeschoven of juist (bij succes) ten onrechte worden toegeëigend.” Dit laatste is ook een interessant punt, want bij verantwoordelijkheden wordt vaak vanuit de negatieve kant gedacht (wie is er verantwoordelijk voor de problemen?). Maar door verantwoordelijkheid te nemen kan met bewuste handelingen een project tot een succes worden. Dan staan de zogenaamd verantwoordelijken opeens in de rij. Als echter een forse financiële afwijking verantwoord dient te worden, dan zijn de managers er sterk in om zich van verantwoordelijkheid te onttrekken. Kaptein benoemd het als volgt: “Succes heeft vele vaders, maar mislukking is een wees. Hoe zorg je als leidinggevende daarom dat de verantwoordelijkheden in de organisatie goed op elkaar zijn afgestemd? Hoe hou je de boel bijeen en op koers? Hoeveel vrijheid geef je de mensen? Wanneer trek je je beslissingen naar je toe?” Allemaal relevante vragen als er een strategie wordt uitgewerkt die ten doel heeft om de verantwoordelijkheden goed te regelen. En dat dit doel belangrijk is geven de decennialange integriteitschandalen aan.

Zoals in § 4.2.1 al aangegeven is een onderneming een autonome sociale entiteit, die gezien kan worden als een morele persoon en kan als zodanig verantwoordelijkheid dragen. “Door de aanwezigheid van formele besluitvormingsprocedures (de bedrijfsstructuur) en bepaalde herkenings- en erkenningsregels (de bedrijfscultuur) is de onderneming in staat tot intentioneel handelen”²⁶ In morele termen kan dit handelen dan ook beoordeeld worden, omdat er doelstellingen worden nagestreefd en omdat er wordt gesteund op besluitvormingsprocedures. In het boek over het gevoerde integriteitsdebat²⁷ gaan de schrijver verder: “In beginsel losstaand van de vraag naar de oorzaken (zie hiervoor § 4.4), maar in de praktijk nauwelijks te scheiden, is de vraag naar de verantwoordelijkheid voor ontstane misstanden”. Want achter de concrete handelingen die leiden tot een schandaal zitten mensen die keuzes maken en beslissingen nemen. Als zulke keuzes en beslissingen niet door (externe) omstandigheden worden bepaald, berusten zij op vrijwilligheid en daarmee worden bepaalde mensen of groepen mensen verantwoordelijk voor het probleem. “Zo kan men bijvoorbeeld de directie als eerstverantwoordelijke achten voor een vertrouwenscrisis, maar men kan de ‘schuldigen’ ook zoeken onder de adviseurs of toezichthouders”.

4.3 Ethische modellen en integriteittheorieën in de bedrijfskunde

Waar draait het eigenlijk om in de bedrijfscontext. Waar dient onze focus te liggen bij het nadenken over morele kwesties in relatie tot het bedrijfsleven? Ruwweg zijn er een drietal moreel relevante aspecten aan te duiden. Als eerste is dit de maatschappelijke functie die bedrijven vervullen, als tweede gaat het om het handelen onder druk van de concurrentie en ten slotte betreft dit het georganiseerde karakter van het handelen.

Bij de maatschappelijke functies zijn er twee als cruciaal aan te merken. Bedrijven voorzien de samenleving door middel van de markt van producten. Eveneens verschaffen bedrijven inkomens aan de huishoudens in de vorm van vergoeding voor arbeid. Wat dat betreft is de continuïteit van bedrijven ook een maatschappelijk belang. (Externe) negatieve effecten van het functioneren van bedrijven zijn er ook, zoals: de vervuiling en bijvoorbeeld het opsouperen van schaarse grondstoffen. In navolgende paragrafen wordt ingegaan op de theorie achter het integriteitdenken door de bedrijfskunde.

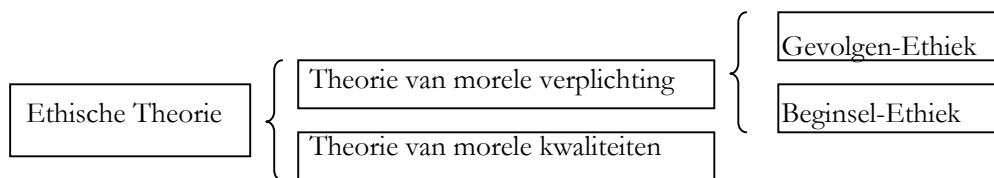
²⁶ Integriteit als strategie. Blz. 15

²⁷ Integriteit als strategie. Blz. 47-48

4.3.1 Ethiektheorieën

In het boek Management en Moraal bespreken Wempe en Melis vier hoofdgroepen van algemene ethische theorieën. Hierbij gaat het om het lokaliseren van moraliteit in de onderneming en wordt steeds nagegaan hoe de gebruikte begrippen in de ondernemingscontext kunnen worden toegepast. In het kort wordt onderstaand de theorie weergegeven.

“Ethiek kan worden ingedeeld in theorieën over morele verplichtingen en theorieën van morele kwaliteiten²⁸ .



Bij de Gevolgen-Ethiek wordt het morele gehalte van een handeling volledig bepaald door de (te verwachten) gevolgen van die handeling.

Beginsel-Ethische theorieën stellen daarentegen dat het moreel goed of slecht zijn van een bepaalde handeling niet alleen van de consequenties van die handeling afhangt. Wanneer een handeling indruist tegen een dwingend moreel beginsel dan kan zonder naar de consequenties te kijken deze handeling op morele gronden worden afgewezen. Liegen is afkeurenswaardig. De theorieën over morele kwaliteiten bekijken handelingen niet geïsoleerd. Het is niet de incidentele handeling die telt, maar de houding, de intentie waaruit die houding voortkomt die deze tot moreel verantwoord of onverantwoord maakt.”

Wempe en Melis²⁹ zetten hun theorieën verder uiteen aan de hand van vier hoofdgroepen:

De (a)morele onderneming. In deze theorie beargumenteren zij dat het zogenaamde autonomie-model het meest adequaat is om bepaalde problemen waarmee de hedendaagse onderneming geconfronteerd wordt, aan te pakken. “Om het functioneren van ondernemingen voor een morele beoordeling vatbaar te maken, moet eerst iets als ondernemingshandelen zichtbaar gemaakt worden. Als echter de ondernemingsdoelstellingen en op grond daarvan de ondernemingsbelangen niet eenduidig vastliggen en de besluitvorming over verschillende schijven loopt, is het vrijwel onmogelijk nauwkeurig het ondernemingshandelen te lokaliseren.” Volgens Peter French³⁰ is er een aanknopingspunt voor dit probleem. “In feite zijn het de ondernemingscultuur en –structuur op basis waarvan individueel handelen als ondernemingshandelen opgevat kan worden. Hierdoor wordt dan ook morele beoordeling mogelijk. Als de ethiek kijkt naar de structuur en cultuur achter het individuele handelen, zeg maar de context van ondernemingshandelen, dan kan ook het complexe functioneren van een onderneming voor morele beoordeling toegankelijk worden gemaakt.”

De nuttige onderneming: de gevolgen-ethiek. “Een handeling is moreel goed wanneer de gevolgen ervan gewenst zijn. Wanneer de gevolgen van die handeling ongewenst zijn dan is dit in morele zin niet goed. Handelingen dienen vaak voor het bereiken van verder gelegen doelen. Bij bepaalde doeleinden zijn we echter niet meer in staat verder te vragen naar een achtergelegen doel (innerlijke doeleinden).” De schrijvers leggen de nadruk op de krachtige werking van de utilisme-theorie. Dit hanteert niet bepaalde gewenste toestanden als criterium voor moreel handelen (zoals geluk), maar gaat uit van de bevrediging van individuele behoeften. “Voorbeeld:

²⁸ Management en Moraal. Blz 22-23

²⁹ Diverse hoofdstukken in het boek ‘Management en Moraal’

³⁰ French, P., Collective and Corporate Responsibility, Columbia University Press, New York, 1984

een veiliger auto is duurder, elke autokoper maakt de afweging tussen veiligheidseisen en kosten. Bij individuele behoefte draait het om morele intuïtie. Het utilisme stelt in die zin ook moreel gedachtegoed aan ondernemingen. “Het utilisme stelt een aantal zeer duidelijke grenzen aan het functioneren van ondernemingen. Wanneer de totale maatschappelijke kosten (o.a. in de vorm van werkeloosheid, milieuvervuiling of het disfunctioneren van de markt) groter worden dan de baten (o.a. werkgelegenheid, materiele welvaart in een samenleving, het leveren van nuttige diensten en producten) dan overschrijdt zo’n onderneming een kritische grens.”

De respectvolle onderneming: de beginsel-ethiek. Deze theorie komt in belangrijke mate tegemoet aan de problemen (die ik overigens niet expliciet heb besproken) van de gevolgen-ethiek. Het gaat hier bijvoorbeeld om rechten, plichten en rechtvaardigheden waarmee het utilisme geen raad weet. Onderhavig beginsel-model impliceert “een niet aan de gevolgen gebonden verplichting waar andere mensen aan moeten voldoen: legitieme rechten dienen gerespecteerd te worden en er mag niet onrechtvaardig worden gehandeld.” Samenvattend stellen de schrijver – met John Rawls³¹ als voorbeeld – dat de beginsel-ethische benadering een goede theorie is, die nauw aansluit bij de gangbare (soms religieus getinte) morele intuïties. “Deze benadering leidt echter gemakkelijk tot rigide toepassing van regels. Met name in situaties waar grote economische belangen op het spel staan en bepaalde beginselen in het geding zijn, levert de beginsel-ethiek (ook) geen acceptabele sluitende oplossing.”

De deugdelijke onderneming: een theorie van morele kwaliteiten. Een morele actor kan zowel een individu als een onderneming zijn. In deze deugdtheorie staan de eigenschappen van de actor centraal. Bij een individu geldt bijvoorbeeld: moed en trouw. Bij een onderneming gaat het om eigenschappen als: openheid ten opzichte van de omgeving, de mogelijkheid van interne kritiek, de aanwezigheid van interne controle, de stimulans die mensen krijgen via de beloningsstructuur enzovoorts. “De onderneming is moreel verantwoordelijk wanneer het redelijk is om van de onderneming bepaalde voorkomendheid te verwachten. Er is sprake van een impliciete (of expliciete) standaard waaraan de onderneming moet voldoen. De onderneming kan op deze redelijke verwachting inspelen door op het niveau van de functionaris, de organisatiestructuur en –cultuur en eventueel de marktstructuur en –cultuur bepaalde voorzorgen te nemen door zich van bepaalde kwaliteiten of eigenschappen te verzekeren.”

Het belangrijke, en voor onderhavig onderzoek interessante, schuilt in deze laatste theorie, en wel omdat op drie niveau’s naar de deugdelijkheid van de organisatie gekeken (kan) worden.

- 1- Kijk naar de functies en rollen van de individuele leden binnen het bedrijf. Naast de functieomschrijving van de medewerkers, is het vooral van belang welke impliciete verwachtingen leven ten aanzien van bepaalde mensen in bepaalde functies. Als een medewerker zijn meerdere niet hoog op heeft, is dit levens gevaarlijk voor de integriteit van de onderneming.
- 2- Ook is het van belang dat er wordt gekeken naar de structuur en cultuur van het bedrijf voor zover dit het handelen van individuele leden bepaald. Wat zijn de concrete doelen? Welke voorzorgsmaatregelen zijn ingebouwd om schade aan derden te voorkomen? Hoe worden mensen gestimuleerd? Is er voldoende controle? Welke selectiecriteria heeft het aannamebeleid? Hoe zit het met de invulling van topfuncties? Enzovoorts.
- 3- Ten slotte moet er gekeken worden op het niveau van de markt. Ook daar is sprake van een structuur en cultuur. In de constitutie van de markt heeft de onderneming te maken met algemeen geldende eisen. De marktmechanismen (vraag-aanbod / prijs-kwaliteit / concurrentie / enzovoorts) dwingen bedrijven ertoe dat hier aandacht aan wordt besteedt. Tevens leidt dit ertoe dat bedrijven zich binnen de grenzen van het mogelijke moeten bijsturen.

³¹ In zijn boek ‘A theory of justice’ bespreekt John Rawls (1971) de contractbenadering. Hierbij gaat hij er vanuit dat mensen door eigenbelang gemotiveerd worden.

4.3.2 **Het Q-sort onderzoek; integriteitdebat**

Ten behoeve van het door Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO) en Het Financieele Dagblad gehouden integriteitdebat (2003) zijn een viertal discussiepunten in kaart gebracht met de zogenaamde Q-methodiek³². Een doelstelling van het debat was het zo helder mogelijk in beeld krijgen van de verschillen en overeenkomsten in opvattingen onder de meest betrokkenen. In dit debat staat vier discussiepunten centraal:

- Een crisis met betrekking tot de integriteit van de bedrijfstop c.q. een vertrouwenscrisis in de maatschappij;
- De oorzaken van deze crisis;
- Wie er verantwoordelijk gesteld (kunnen) worden;
- Wat er aan de crisis gedaan zou moeten of kunnen worden.

“Mede om deze reden is er gekozen voor een combinatie van diept-interviews en de Q-methodiek³³. Met behulp van de Q-methodiek is het mogelijk subjectieve opvattingen, houdingen en standpunten van een groep respondenten in kaart te brengen en empirisch te vergelijken. Daarvoor werkt de Q-methodiek met een relatief beperkt aantal respondenten, die over een groot aantal kwesties worden ondervraagd. Op die manier ontstaat een gedetailleerd beeld van hoe een groep mensen denkt over een bepaald onderwerp. De belangrijkste vraag in de Q-methodiek is dus niet zozeer hoeveel mensen zus-of-zo denken, maar hoe hun opvattingen verdeeld zijn.” Voor een diepe uiteenzetting van het Q-onderzoek, de vragen en de onderbouwing wordt verwezen naar het boek van Hogewind, Hoppe, Van Steensel en De Ridder: Integriteit als strategie. In het kader van deze literatuurstudie beperk ik me tot de 4 mening, de 4 duidelijk te onderscheiden patronen, zeg maar de uitkomsten van het Q-sort onderzoek. Het overzicht van de rangordening van de stellingen per factor geeft het beeld van deze 4 patronen. De schrijvers karakteriseren deze patronen aan de hand van de meest typerende stellingen.

De status quo werkt nog steeds! Dit eerste patroon wordt gekenmerkt door een terughoudend oordeel over de crisisachtige symptomen. Men ontkent niet dat er iets loos kan zijn, maar houdt het toch liever op incidenten dan op een volwaardige crisis. Ook houdt men liever nog even in petto of, en zo ja wat er dan aan gedaan zou moeten worden. Dit patroon gaat er vanuit dat de oorzaak en schuldigen niet gezocht moeten worden bij adviseurs, consultants of advocaten. Ook niet in kringen van publieke toezichthouders, zoals; journalisten, ambtenaren en instelling als de AFM³⁴ en NMa³⁵. ‘Boodschapper’ en ‘Toezichthouders’ zijn wat dat betreft (nog) te zwak en te incompetent om verantwoordelijk te kunnen worden gesteld. Stellig is dit patroon over twee aspecten. Als eerste, dat directies en commissarissen incidenten die de integriteit van de onderneming schaden maar heel beperkt kunnen voorkomen, want ‘fraude is mens en organisatie eigen’ [...]. Als tweede, dat politici helemaal ontslagen geacht worden van verantwoordelijkheid voor integriteitproblemen in het bedrijfsleven, dit vanwege incompetentie [...]. Over oplossingen aarzelt dit patroon. De accountants moeten zich bij voorkeur houden aan hun boekhoudkundige beginselen en de hoge salarissen van de topmanagers zijn gerechtvaardigd als risicodekking. – ik wordt steeds benieuwder naar het type respondent achter dit patroon?! – Hoewel andere patronen het als ontoelaatbare belangenverstrengeling zien, meent deze groep dat commissarissen voor hun inspanningen best opties uit het eigen bedrijf mogen ontvangen. Tenslotte ziet deze groep wel iets in de bescherming van klokkenluiders, waarbij dit gewoon aan het bedrijfsleven overgelaten moet worden.

³² Integriteit als strategie. Blz. 45-57

³³ Bovens, M. The quest for responsibility, Cambridge, 1998, blz 85

³⁴ Autoriteit Financiële Markt

³⁵ Nederlandse Mededingingsautoriteit

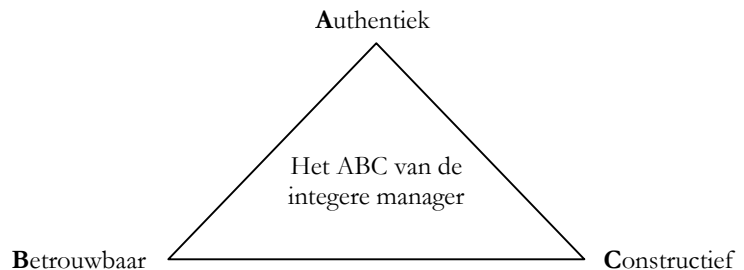
Politiek, doe iets (symbolisch)! Dit patroon kent een sterk crisisbesef, verwerpt alle fatalisme en meent dat politiek en bedrijfsleven samen snel iets moeten ondernemen. ‘Geen vertrouwen meer in elkaar, dus zoekt men naar wegen om te krijgen wat je kunt krijgen.’ De graaicultuur is diep doorgedrongen in de samenleving, daarom is dit patroon terughoudend aan een toekennen van blaam aan directies en commissarissen als eerste verantwoordelijke van de vertrouwenscrisis. Omdat de zakelijke belangen prevaleren treffen ook de accountants geen blaam. Politici daarentegen zijn op afstand wel medeverantwoordelijk, vanwege hun taken op het gebied van regelgeving en trendsignalering (wat te traag en niet krachtig genoeg wordt uitgevoerd). Voor een oplossing kijkt dit patroon, ondanks veel kritiek, toch hoopvol naar de politiek. Samenwerking met het bedrijfsleven moet voor nieuw idealisme en elan gaan zorgen. De klokkenluiders dienen beschermende status van de politiek te krijgen voor het spuien van hun kritiek. Het inbouwen van prikkels voor directeuren om concurrentie op integer gedrag te stimuleren acht men niet zinvol [...]. De politiek moet (herstellend) zorgen voor een strak hiërarchisch georganiseerd in en extern toezicht en verantwoording in en voor het bedrijfsleven.

Veel doe je er niet tegen! Dit derde patroon ademt de sfeer uit van realisme en fatalisme. Is er wel echt een crisis, of is het louter perceptie, omdat het slechter gaat met de economie? Men weet niet goed of het aanzien van bedrijven vanzelf weer zal bijtrekken. Over oorzaken en schuldigen is dit patroon erg helder. Handel met voorkennis en ongeoorloofde prijsafspraken zijn niet of nauwelijks belangrijke oorzaken, maar boekhoudkundige wanpraktijken spelen wel degelijk een belangrijke rol (daarom stellen zijn accountants mede verantwoordelijk voor de crisis). Ondubbeltzinnig leggen zij de hoofdverantwoordelijkheid bij directies en commissarissen. Zij zitten er om de besluitvorming zo te organiseren dat incidenten, niet alle incidenten want dat kan niet, zoveel als menselijkerwijs mogelijk is te voorkomen. Zij hebben daarvoor de invloed en bevoegdheden. Over ‘harde’ oplossingen ten aanzien van zo’n duidelijk oordeel geeft dit patroon echter aan dat dit vrijwel onmogelijk is [...]. Vele oplossingen wijzen zij van de hand. Zij verwachten alleen heil van meer wetgeving en extern toezicht op de uitvoering van de accountantspraktijk. Al met al een bescheiden aanpak bij het scheppen van een nieuw evenwicht tussen topmanagement van ondernemingen en de sociale belangen van de maatschappij (door klokkenluiders en pensioenfondsen).

Zo mag het niet gebeuren! Dit laatste patroon heeft een consistent en overduidelijk beeld van de crisis. Het is een feit, want het gaat niet om incidenten. Het trekt niet vanzelf bij en er zal snel iets gedaan moeten worden. Het beeld van het bedrijfsleven zou niet alleen maar winst maken, maar ook oog hebben voor de andere dimensies van het bedrijf. Evenals vorig patroon geeft men aan dat directies en commissarissen weldegelijk incidenten kunnen voorkomen (het zijn de eerstverantwoordelijken voor de vertrouwenscrisis). Dit patroon gaat voor de verantwoordelijkheid van het topmanagement af op de functie en formele positie, die wordt vergelijkbaar geacht met de ministeriele verantwoordelijkheid. ‘Je bent er niet altijd bij, je kan niet alles voorkomen, maar je bent wel aansprakelijk en verantwoordelijk.’ Hoge salarissen van topmanagers wakkeren de vertrouwenscrisis aan. Voor oplossingen is dit patroon enthousiast over de uitbreiding van de persoonlijke aansprakelijkheid van directies en commissarissen. Ze zien geen heil in de wettelijke verankering van fraude-opsporingstaken voor accountants of verscherpt extern toezicht [...]. Het salaris en de hiërarchie bepaalt nu eenmaal de verantwoordelijkheid, dus bij misbruik van macht en/of bevoegdheden moeten ze dan maar ‘hangen’ ook.

4.3.3 De integere manager (het omgaan met dilemma's)

Aan de hand van zijn 'Diamant voor de integer manager'³⁶ gaat Muel Kaptein in op het zogenaamde ABC (Authentiek-Betrouwbaar-Constructief). Dit ABC handelt over de kenmerken van een integere manager, en biedt voor dit onderzoek handvatten voor het nadenken over integriteit gericht op de persoon. Een kenmerk wordt in dit kader omschreven als een wenselijke eigenschap; een competentie. De invulling van deze competenties geeft de identiteit en het imago aan desbetreffende persoon.



“De integere manager weet samenhang te creëren in wat hij wil (zijn intenties), wat hij doet (zijn gedragingen) en wat hij feitelijk bereikt (de effecten van zijn gedrag).” Navolgend worden de drie kenmerken besproken.

Authentiek: Hoe zit het met verantwoordelijkheden van beslissingen ten gunste van het bedrijf en te nadele van de samenleving en/of bijvoorbeeld de mensenrechten? “Managers geven het dikwijls schoorvoetend toe. ‘Zodra ik door de deur van mijn organisatie stap, heb ik een masker op.’ ‘Ik word geleefd, ik kan niet mijzelf zijn.’ ‘Door juist zo onopvallend mogelijk te zijn, kan men het beste carrière maken.’ ‘Als een papegaai herhaal ik wat mijn mensen mij influisteren. Ik heb geen tijd om zelf te bepalen wat ik persoonlijk vind.’ Na verloop van tijd wordt men de dertiende in het dozijn van managers.” Hoewel velen dit uit de dagelijkse praktijk herkennen, is dit natuurlijk bedroevend. Het zegt ook genoeg over ‘macht’ van een hoger echelon. Maar pleit dit de manager vrij van integriteitproblemen? “Bij Authenticiteit gaat het om een ontwikkeld geweten. Een innerlijke norm die oproept tot gehoorzaamheid of aanpassing en die het gevoel geeft van schuld of plicht [...]. Een authentieke (gewetensvolle) manager beschikt over duidelijke ondergrenzen, idealen en waarden. Een duidelijke (onder)grens: ‘Wat zou ik absoluut niet doen, welke beslissing gedoog ik absoluut niet en bijvoorbeeld wat zou ik mijzelf nooit kunnen vergeven?’ Duidelijke idealen: ‘Integriteit gaat over een geïntegreerd leven, over eenheid en samenhang in de doelen’, ‘Wat zie ik als verantwoordelijkheden naar anderen toe?’ Duidelijke waarden: ‘Een manager met waarden weet langs welke ‘touwen’ hij klimt’, ‘Deze ‘touwen’ verbinden de idealen aan de (onder)grenzen.’ ‘Wat zijn dan nu die pijlers voor mijn gedrag?: solidariteit, menselijkheid, zakelijkheid, respect enzovoort.” Door dit samenspel wijst een integere manager niet zomaar verantwoordelijkheid van zich af. Zij handelen uit overtuiging en met passie (en niet alleen om beloning) en willen daarop ook aanspreekbaar zijn.

Betrouwbaar: Betrouwbaarheid fungeert als schakel tussen authenticiteit aan de ene kant en een constructieve bijdrage aan de andere kant. Het gaat er om trouw te zijn aan de eigen grenzen, waarden en idealen. Alsmede wat anderen met recht van trouw mogen verwachten. Managers die onbetrouwbaar zijn genieten niet het vertrouwen van anderen, ze zijn immers onvoorspelbaar, grillig en onberekenbaar.

“Betrouwbare managers zijn consistent (hun woorden en daden zijn samenhangend), coherent

³⁶ De integere manager. Blz 55-76

(hun gedrag is in verschillende relaties samenhangend) en consequent (hun gedrag is in verschillende situaties samenhangend). [...](er volgt een uitvoerige uiteenzetting van deze drie begrippen)].” Samenvattend kan gezegd worden dat een integere manager beschikt over “onder andere doorzettingsvermogen (hij geeft de hoop niet snel op), besluitvaardigheid (hij durft knopen door te hakken), verstandigheid (hij koestert niet te hoge idealen), weerbaarheid (hij is bestand tegen verleiding en druk) en een goed geheugen (hij vergeet niet wat hij beloofd).” Relativerend merk ik hierbij op dat deze opsomming wellicht een hoog waarheidsgehalte heeft, maar dat een dergelijke manager een illusionaire ‘superman’ is. In de context zoekt hij met het hoofd omhoog naar de praktische oplossingen, maar staat tegelijkertijd met de beide benen op de grond (of in de modder).

“Is iedere persoon die authentiek en betrouwbaar is per definitie integer? Neen. Hij kan evengoed toch allerlei maatschappelijke normen en waarden schenden. Er is hiervoor een derde dimensie nodig, namelijk constructief (opbouwend) gedrag.”

Constructief: “Met name in het werk kan men het gevoel hebben dat men wordt achtervolgd door begeerten die de eigen integriteit bedreigen [...]. Welke ambities, lusten en hebzucht drijven managers tot soms over de rand van de afgrond? Een drietal begeerten bij managers die het morele spoor bijster zijn, zijn het streven naar meer macht, meer geld en meer aandacht.” Omdat ik ze persoonlijk ook uitmate belangrijk acht voor het onderzoek, ga ik navolgend kort in op deze drie begeerten.

“Meer macht: Macht kan verslavend zijn of zelfs erotiserend. Met macht kunnen dingen naar de hand worden gezet en macht geeft het gevoel iets bereikt te hebben. Machthebbers kunnen zich boven de wet en de moraal wanen. Macht kan positief of negatief worden aangewend. Om beslissingen te forceren en om knopen met gezag door de hakken, is macht een pré. Het kan echter ontaarden in onderlinge machtspolitiek: onderuithalen van collega’s, projecten van anderen laten mislukken, spreekwoordelijke een-tweetjes enzovoorts [...]. Als men denkt vanuit een machtsroes de dans te kunnen ontspringen, dan zet dit de deur naar onregelmatigheden wagen wijd open.”

“Meer geld: Inkomensvermeerdering (en bijkomende voordelen) kan een belangrijk doel vormen waarop managers hun zinnen zetten. Met meer geld kan men zich een duurere levensstijl permitteren en een grotere financiële onafhankelijkheid bereiken. Velen zien dit als een graadmeter voor iemands positie en prestaties.” Hoewel alleen geld niet alles is wat het leven bekoorlijk maakt, het kan wel een obsessie gaan vormen. “Hiertoe kan men gedreven worden om middelen van de organisatie en/of derden op een oneigenlijke manier toe te eigenen of bij (management)besluiten onverantwoordelijke risico’s te nemen.”

“Meer in het middelpunt: Men staat voortdurend in de spotlights. En hoe hoger in de organisatie en hoe groter de organisatie des te meer aandacht krijgt men ook van de pers. Dit kan het ego strelen en de ijdelheid als een komeet doen stijgen. Dit kan er toe leiden dat men er – koste wat kost – aan vast wil houden en aan de interessante functie blijft kleven”.

Er is niets tegen op macht, geld en aandacht. Sterker nog, ze kunnen zeer waardevol zijn. Het mogen echter nooit doelen op zich zijn. Een integere manager houdt rekening met de belangen van mensen in de organisatie en de belangen van externe stakeholders. Hij is geïntegreerd in zijn omgeving en weet wat de stakeholders van hem en zijn organisatie verwacht. Een belangrijke eigenschap is dat hij conflicterende belangen weet te verzoenen dan wel in balans weet te brengen. “Er geldt voor hem niet alleen ‘doing the things right’, maar ook ‘doing the right things’!

4.4 Oorzaken, valkuilen en meningen

Er bestaat een hoop kwaad in de wereld. Het bedrijfsleven is daarop geen uitzondering. Laat ik het eens hebben over valkuilen. “Wie door op praktijken van een aantal bekende topmanagers te wijzen, denkt aan te tonen dat perfecte managers ook grote manipulators zijn, maakt een

redeneerfout” concluderen Wempe en Melis³⁷. “Andersom geldt ook dat door te wijzen op succesvolle managers die op een integere wijze met hun verantwoordelijkheden omspringen niet wordt bewezen dat succesvolle managers ook moreel goed (moeten) zijn.”

Naast de gangbare en acceptabele manieren van redeneren over ondernemersverantwoordelijkheid is het ook mogelijk om een aantal veel voorkomende zwakke plekken (zeg maar: valkuilen) aan te wijzen. Enkele, zoals Wempe en Melis ze formuleren, duidelijke valkuilen worden onderstaande benoemd.

“Onterechte reductie van feiten. Een beroep op feiten wordt vaak gebruikt om een morele argumentatie te ontlopen: ‘Zo zit de wereld nu eenmaal in elkaar’, ‘De concurrentie dwingt me er toe’ [...]. De mate van vrijheid wordt onderschat, feiten worden gepresenteerd als normen en men probeert normen uit feiten af te leiden.”

“De culturele bepaaldheid van normen. In verschillende culturen zijn verschillende normen van toepassing. Elke samenlevingscultuur heeft haar eigen waarden en normen. Een ontorechte conclusie is dat normen uit andere culturen niet bekritiseerd mogen worden. Een doortrekking van dit cultureel relativisme zegt bijvoorbeeld: ‘Dit zijn nu eenmaal gangbare praktijken in de wapenhandel’. Echter uit het feit dat normen per cultuur verschillen mag je niet afleiden dat dit ook goed is. Feiten zijn nooit zomaar normen.”

“Een faire contractrelatie? Het opvatten van een verantwoordelijkheidseis als een contract vereist dat er zo gehandeld wordt, dat de ander als een volwaardige partij erkend wordt. Bovendien geldt er een kwaliteitseis: namelijk dat de voorwaarden waaronder een contract tot stand komt tot een faire overeenkomst leidt. Het (aannemen of) geven van steekpenningen is hiermee in strijd: dat werkt marktvervalsend, wat op de duur tegen het eigenbelang van een bedrijf indruist.”

Een logische vraag – in wellicht elk onderzoek – is die naar de oorzaken van in dit geval een integriteitprobleem. Welke omstandigheden en welke concrete handelingen bijgedragen aan het ontstaan van integriteitproblemen in het bedrijfsleven? Ik ga hiervoor terug naar het integriteitonderzoek³⁸ door SMO ten behoeve van het integriteitdebat. In § 4.3.2 worden vier patronen beschreven, waarin de achterliggende oorzaken aan de orde komen. Inleidend wordt daar de twijfeling in de duiding van de oorzaken door het SMO³⁹ aan toegevoegd: “Toegepast op de integriteits- en vertrouwenscrisis rond het bedrijfsleven kan men bijvoorbeeld van oordeel zijn dat de zelfverrijking door topmanagers het vertrouwen in de integriteit van de top van het bedrijfsleven schaadt. Onder meer omdat de inkomensverschillen binnen bedrijven zo zijn toegenomen dat de ‘lagere goden’ gemakkelijk tot onverantwoordelijk gedrag worden verleid. Maar sommigen zullen van oordeel zijn dat gangbare journalistieke en politieke praktijken het gevoel van ‘crisis’ uitlokken en aanwakkeren. Zo zijn er natuurlijk tal van oorzakelijke verbanden te suggereren.” De vier, uit het q-sort onderzoek voorkomende, aanwijsbare hoofdstromen zijn beschreven in de patronen volgens § 4.3.2.

Wat valt op? Het gaat bij een discussie over integriteit continu over dilemma’s en verantwoordelijkheden. Kun je hier dan iets mee in de bedrijfsvoering van een onderneming, of moet je deze (menselijke?) interdependentie (onderlinge afhankelijkheid / -samenhang) maar voor lief nemen.

³⁷ Management en Moraal. Blz. 163

³⁸ Het Q-sort onderzoek van het SMO en Financieel Dagblad (Integriteit als strategie, 2003)

³⁹ Integriteit als strategie. Blz. 47

Muel Kaptein⁴⁰ dicht de oorzaken van integriteitproblemen niet direct toe aan structuur van een bedrijf, oftewel niet direct aan de bedrijfsvoering, maar meer aan de menselijke interactie. Hij doet dit aan de hand van een drietal dilemma's, waarbij hij de bron van de spanning benoemt.

Vuile handen: Stakeholders zijn afhankelijke van de organisatie en de belangen van deze stakeholders kunnen tegenstrijdig aan het belang van de organisatie zijn of elkaar onderling uitsluiten.

Vele handen: Managers en medewerkers binnen de organisatie kunnen vanuit hun functie tegengestelde belangen en visies hebben.

Verstrengelde handen: De persoonlijke belangen van een manager/medewerker kunnen tegengesteld zijn aan het belang van de organisatie en (in het verlengde daarvan) van anderen.

Waar Kaptein naartoe wil is dat vaak (al dan niet bewust) onjuiste argumenten gebruikt worden om laakbaar gedrag te rechtvaardigen. Onderkennen dat men iets gedaan heeft dat niet door de beugel kan, is soms moeilijk te rijmen met het doorgaans positieve zelfbeeld dat mensen hebben. Dit wordt bevestigd door de drie bovengeschetste dilemma's. In wiens belang dan ook, als de argumentatie onjuist of onterecht is, dan pleit een bestaand dilemma iemand die in de fout getreden is niet vrij. Het zelfde geldt voor dooddoeners als: "Tedereen doet het", "Het loopt niet zo'n gevaar", "Ik doe slechts wat mij wordt gevraagd" enzovoorts.

Het CNV⁴¹ heeft in april 2003 het onderzoek 'Integriteit op de werkplek' uitgevoerd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat ca. 60% van de werknemers het niet-integer gedrag van managers als een grote bron van ergernis ervaren. Dit zelfde onderzoek doet ook uitspraak over het feit dat het in bijna 1 op de 5 organisaties schort aan de integriteit van de manager. Hoewel niets te zeggen valt over de betrouwbaarheid en de diepgang van het onderzoek door CNV, geeft het weldegelijk een bepaald beeld aan.

Het niet-integer gedrag dat de werkgever het meest wordt aangerekend is volgens het onderzoek:

- het voortrekken van mensen/ vriendjespolitiek;
- autoritair of intimiderend gedrag van de werkgever;
- het niet rekening houden met de privé-situatie van werknemers;
- zelfverrijking en extra privileges van de werkgever.

Als meest ergerlijk en niet-integer gedrag van werknemers wordt genoemd:

- teveel privé-gebruik maken van telefoon, kopieerapparaten ed.;
- meenemen van bedrijfsmiddelen;
- onterecht ziekmelden;
- hogerop komen ten koste van andere collega's.

Integer gedrag heeft invloed op de cultuur in een organisatie, en omgekeerd heeft een bepaalde bedrijfscultuur weerslag op het gedrag van medewerkers. Niet-integer gedrag lijkt funest te zijn voor de gehele sfeer in de organisatie. Opvallend is dat in bedrijven waar 'de top' zich schuldig maakt aan zelfverrijking, vriendjespolitiek, autoritair en intimiderend gedrag, de werknemers ook minder integer zijn. "Bovendien zijn zij beduidend ontevredener met hun werk en de sfeer in het bedrijf dan in bedrijven waar de werkgever wél integer is", aldus CNV-voorzitter D. Terpstra. Verder stelt hij dat hieruit duidelijk blijkt: "Topbestuurders hebben een belangrijke voorbeeldfunctie. Goed voorbeeld doet goed volgen, slecht voorbeeld ook!"

4.4.1 Zijn er (tussen)oplossingen?

Bij integriteit gaat het om een heelheid in normen, waarden en gedrag, zowel persoonlijk tegenover jezelf als sociaal tegenover anderen⁴². Het integriteitonderzoek en –debat van het

⁴⁰ De integere manager. Blz 19 e.v.

⁴¹ Internetsite: <http://www.cnv.nl/publicaties/nieuws/persberichten>

⁴² Kaptein, M en J. Wempe, The balanced company; A theory of corporate integrity, Oxford, 2002

Financieele Dagblad (FD) en Stichting Maatschappij en onderneming (SMO) stellen het als volgt: “Het bewaken van de interne integriteit is van levensbelang voor de onderneming”. Dit is een conclusie die veelzeggend is. Om te komen tot een oplossing voor het voorkomen van integriteitproblemen moet er ‘gesleuteld’ worden aan cultuur en structuur van het bedrijf. Tevens zal er oog moeten zijn voor het menselijke (interpersoonlijke) component. In haar boek⁴³ gaat het SMO hierop als volgt in: “De Code Tabaksblat⁴⁴ levert hiervoor een goede structuur door het versterken van de checks and balances binnen de onderneming. Ook Kaptein bespreekt de spanningen rondom de menselijke interactie. Het andere aspect, de sociale component van integriteit, is minstens even belangrijk. Dit komt uit het FD/SMO-onderzoek duidelijk naar voren. Veel van de door het publiek als kwalijk beschouwde integriteitkwetsies ontstaan in de relaties tussen de verschillende partijen. Vrijwel steeds is er hierbij sprake van belangenverstrengeling (accountants en consultants), twijfelachtige onafhankelijkheid (commissarissen en media) of een tegenstrijdigheid tussen woorden en daden (politiek). Een duidelijke integriteitbeleid moet dan ook voor een groot deel op de interactie met stakeholders gericht zijn.” Met een duidelijke oplossing komt het FD/SMO niet. Wel aanwijzingen in welke richting die oplossing gezocht moet worden. “Een integriteitbeleid is noodzakelijk als een onderneming effectief vorm wil geven aan heelheid van normen en waarden, gedrag en verantwoording. [...] In dat geval moet een onderneming allereerst bepalen welke normen en waarden aan de basis van de bedrijfscultuur liggen en hoe die in het beleid gestalte moeten krijgen. Voor een adequaat integriteitbeleid is het vervolgens van belang dat het spanningveld in beeld wordt gebracht (wie zijn de stakeholders en wat zijn hun belangen. [...] Met de dan verkregen gegevens (het integriteitdossier) kan de onderneming een defensief integriteitbeleid ontwerpen.”

Zijn er nu oplossingen of wellicht tussenoplossingen? Ja en nee. Een pasklare, op de plank liggende, oplossing voor het voorkomen van integriteitproblemen ben ik niet tegengekomen. Wel worden er vele en vergaande pogingen gedaan. De Code Tabaksblat is daarin wellicht de meest doortastende en de meest in het oog springend, maar daarom niet minder bekritiseerd⁴⁵. In hoofdstuk 6 wordt concluderend ingegaan op de aspecten die kunnen bijdragen aan het in aanleg voorkomen van integriteitproblemen.

4.4.2 Een kritische beschouwing

Henk van Luijk, filosoof en oud-hoogleraar bedrijfsethiek⁴⁶, heeft op zeer kritische recensie⁴⁷ geschreven over het boek van Van Tulder en Van der Zwart⁴⁸.

Omdat ik het een zinvolle bijdrage vind voor het in het juiste perspectief zijn van het probleem, bespreek ik onderstaand zijn reactie op het bovengenoemde boek.

⁴³ Integriteit als strategie. Blz 60

⁴⁴ Een hernieuwde ‘code of best practice’ op het terrein van corporate governance, die onder leiding van mr. M. Tabaksblat tot stand gekomen is, om de vertrouwenscrisis in het bedrijfsleven te hestellen.

⁴⁵ Als reactie op de Code Tabaksblat hebben de topbestuurders van 8 multinationals (Unilever, DSM, ABN-AMRO, ING, Philips, Fortis, Koninklijke Nederlandsche Petroleum Maatschappij en Akzo-Nobel) een kritische brief (3-9-2003) met zorgpunten geschreven, met name geënt op het schaden van de concurrentiepositie ten opzicht van het buitenland als het gaat om internationaal georiënteerde bedrijven.

⁴⁶ De heer Van Luijk is eveneens medeschrijver van het boek ‘Bedrijfsethiek in Nederland’.

⁴⁷ Internetsite: <http://www.bedrijfsethiek.nl/Boekbespreking%206>

⁴⁸ Van Tulder en Van der Zwart zijn beiden verbonden aan de Erasmus Universiteit. Het boek heeft de titel: Reputaties op het spel; Maatschappelijk verantwoord ondernemen in een onderhandelingssamenleving, Rotterdam, 2003

“Het klinkt zeker veelbelovend. 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen' komt in de titel voor, dus daar zal het dan ook wel over gaan, en als dat onderwerp je interesseert, ben je hier dus aan het goede adres. Daarbij staan reputaties centraal, dus het gezeur dat verantwoord ondernemen meer moet zijn dan reputatiemanagement mag blijkbaar met een korreltje zout genomen worden. En de term 'onderhandelen' valt zelfs, en die hoor je in dit genre geschriften niet vaak. Daarbij komt nog dat de auteurs verantwoord ondernemen presenteren als een vorm van raakvlakmanagement. Het speelt zich af daar waar de markt, de overheid en de 'civil society' elkaar raken, op elkaar zijn aangewezen en nauwelijks lijken te weten hoe dat moet. Dat is een zinnige benadering, ook al doen ze er zelf verder niet veel mee. Zelf noemen de auteurs deze aanpak trouwens anders. Zij spreken van verantwoord ondernemen als 'interface management'. Zij bedienen zich namelijk graag van een bedrijfskundig dieventaaltje dat periodiek leidt tot zinnen als 'de reactieve houding van een onderneming vergt een outside-in-oriëntatie waarin ondernemers hun omgeving monitoren en hun stakeholders proberen te managen om zo opkomende issues enigszins in de hand te houden.’”

Door zulk proza voelt Van Luijk een diepe irritatie opkomen. Toch is dit niet de voornaamste reden van zijn teleurstelling. Lezenswaardig vindt hij de beschrijving van zeventien min of meer geruchtmakende bedrijfsmisseries en de weerslag daarvan op de reputatie van de betreffende onderneming. Teleurgesteld en zelfs bezorgd is hij omdat hij het boek gelezen heeft als een graadmeter hoever we gevorderd zijn met het nadenken over verantwoord ondernemen. En dan is zijn conclusie: “Wij naderen de gevarezone”.

Van Luijk noemt twee redenen voor zijn bezorgdheid. “De eerste is: verantwoord ondernemen wordt meer en meer in regie genomen door organisatieadviseurs en bedrijfskundigen, dus berg je. Want wat dat oplevert zijn lijsten van 23 omstandigheden waaronder bedrijfsmisseries een deuk kunnen veroorzaken in de bedrijfsreputatie, en 26 omstandigheden waaronder het reputatiemechanisme niet of nauwelijks werkt en het bedrijf geen schade oploopt. Van Tulder en Van der Zwart schrijven ze allemaal uit. Wat je krijgt is de zoveelste uiteenzetting over het nut van gedragscodes, keurmerken en certificaten. Wat je krijgt, kortom, zijn uitgesponnen exercities op het platte vlak waarop organisatiedeskundigen zich zo soepel en sierlijk plegen te bewegen. Geen woord over ethiek. Waarom zou ik mij iets aan anderen gelegen moeten laten liggen? Welke anderen, en tot hoever? Ben ik alleen gehouden aan het vermijden of minstens herstellen van schade, of heb ik als onderneming ook verderstreckende verplichtingen? Welke dan, en wie definieert ze?”

”Mijn tweede reden ligt hier dicht tegenaan. Opnieuw bieden Van Tulder en Van der Zwart stevige aanknopingspunten. Ik doel op het groeiende pleidooi voor een 'stakeholdersdialoog'. De gedachte daarachter is eenvoudig. Maatschappelijk verantwoord ondernemen vereist een samenspel van veel 'stakeholders', ondernemingen, burgers, lokale en nationale overheden, klanten, leveranciers, non-gouvernementele organisaties, belangengroepen, met nu eens onverenigbare, dan weer onderling verbonden, gedeelde, of alleen parallelle belangen. Ze zijn op elkaar aangewezen, en dan zijn dialoog en samenwerking verre te verkiezen boven conflict en concurrentie. Laten we dus streven naar uitwisseling van inzichten en bedoelingen, informatie over en weer, transparantie en wederzijds begrip. Laten we streven naar een stakeholdersdialoog.”

De vrees bestaat dat op deze manier het platte vlak ook nog eens week wordt, 'soft' in het deskundigenjargon. Want lang niet alle verhoudingen lenen zich voor een dialoog. Het merendeel niet. Een dialoog kun je aangaan als er uitzicht is op gedeelde overtuigingen, waarden en inzichten - en daar moet de dialoog dan ook over gaan. Waar verhoudingen gekenmerkt worden door tegengestelde belangen, onverenigbaarheden, terwijl er toch contact nodig is, gaan andere mechanismen spelen: pressie, onderhandeling, informatiemacht et cetera.

Het komt er op neer dat maatschappelijk verantwoord ondernemen een zaak is van ethische eisen en praktische feiten. “Organisatiekunstjes en ongerichte oproepen tot dialoog schieten tekort”, volgens Van Luijk. “Ernst is nodig, helderheid over de eigen positie, en durf”, zo sluit Van Luijk zijn recensie af.

4.5 Een doordacht Integriteitbeleid (meerwaarde?)

“Een tijd waarin haar eigen core business steeds directer afhankelijk is van partijen om haar heen”, zo luidt de laatste zin van het boek van Hogewind e.a.⁴⁹ Maar liefst 89% van de deelnemers van het FD/SMO-onderzoek geeft aan dat integriteit ‘een expliciet onderdeel van het risicobeheerssysteem van een onderneming’ moet worden. “Beschouw integriteit als een onderdeel van de bedrijfsstrategie. Hierdoor worden naar alle waarschijnlijkheid nieuwe groepen stakeholders, en in ieder geval nieuwe onderwerpen, aan strategische besluitvorming onderworpen”. Op deze wijze kunnen integriteitrisico’s worden beheerst. Dit leidt er toe dat integriteit onderdeel kan zijn van ‘offensief’ (in plaats van het eerder genoemde ‘defensief’) beleid.

4.5.1 Samenvatting

Wat leert de gehele bovenstaande exercitie van de bedrijfskundige literatuurstudie nu? Op hoofdlijnen in ieder geval een aantal zaken:

- De discussie rondom integriteit leeft! Zeer indringend zelfs in het bedrijfsleven.
- Ethiek, moraal en integriteit doen er toe in de bedrijfsvoering van ondernemingen alsmede voor, en met het oog op, de (externe) legitimiteit.
- Het is een permanente discussie (een spanningsveld) over dilemma’s, verantwoordelijkheden en belangen.
- Structuur en cultuur van de onderneming leggen de basis voor het verloop van de integriteit van het bedrijf.
- Het topmanagement van het bedrijf heeft een cruciale rol in het (laten) ontstaan, maar ook de beheersing en/of voorkoming van integriteitproblemen.
- Oorzaken van integriteitkwesies zijn er vele, en vinden naast een juiste structuur en een bepaalde cultuur hun grondslag in het individueel handelen (om welke reden dan ook).
- Oplossingen? Er is geen uitgedestilleerd draaiboek. Dat kan ook niet, want naast allerlei goede elementen betreft het voor elke onderneming maatwerk.
- Niet expliciet wordt er aandacht geschonken aan psychische mechanismen als bewuste weerstand en onbewuste gedragingen.

De essentie van integriteit is een persoonlijk gevoel van goed of kwaad handelen, dat diezelfde persoon niet makkelijk onder woorden kan brengen. Integriteit is eveneens een signaal dat anderen afgeven over jouw al dan niet eerlijk, oprecht en betrouwbaar functioneren.

Dit diepste psychische mechanisme (gevoel) is niet vast te leggen in een protocol, een code, een checklist of iets dergelijks. In zulke documenten kunnen natuurlijk wel regels worden beschreven die bijvoorbeeld kaders stellen aan hoe moet worden omgegaan met (bewuste) weerstand en/of onbewust gedrag. Maar het is ten eerste onmogelijk om preventief te regelen dat beide aspecten niet zullen optreden. Vervolgens is het ten tweede uitermate lastig (zometen onmogelijk) om preventief te regelen dat ‘de beleving van het gevoel over bepaalde gang van zaken’ positief uitvalt in het licht van integriteit.

Het hoogst haalbare is de bedrijfscultuur, -structuur en de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat gewenste (individuele) gedragingen, noodzakelijke procedures en absolute transparantie van het bedrijf gewaarborgd zijn. Dit omdat menselijk gedrag nu eenmaal wordt gestructureerd door ondernemingen.

⁴⁹ Integriteit als strategie. Blz 63

Bestuurskunde over integriteit

*H o o f d s t u k 5***5 De bestuurskunde over integriteit***Relevantie met het oog op de vraagstelling*

Om aansluitend op de bedrijfskundige studie een antwoord te vinden op de tweede, vierde, vijfde en zesde deelvraag zijn in dit geval de vier bestuurskundige literatuurpijlers (zie methodologische verantwoording) geanalyseerd. Met name in deze studie zijn de resultaten van de internetzoektocht (zie ook de methodologische verantwoording) meegenomen.

De tweede deelvraag krijgt haar beslag door na te denken over een duiding van het begrip integriteit binnen de overheid. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 5.1. De vierde deelvraag komt aan de orde in de paragraaf 5.4. de vijfde deelvraag wordt voornamelijk beantwoord in paragraaf 5.2, maar ook in paragraaf 5.3 (omdat dit duidelijk de belangrijkheid van integriteitproblemen aangeeft). De zesde deelvraag wordt beschreven in subparagraaf 5.2.2. Een beschouwing op de bestuurskundige literatuurstudie en een duiding van de te onderzoeken spanning wordt tenslotte in de laatste paragraaf gegeven (samenvatting).

5.1 De duiding van integriteit bij de overheid

Met het oog op de vraagstelling en gericht op het behalen van de doelstelling is ook een verkenning gemaakt, beter gezegd een studie verricht, binnen de bestuurskundige literatuur. Om deze literatuurstudie te onderbouwen en van voorbeelden te voorzien zijn ook andere documenten en zaken in de media onderzocht.

Hoe zit dat nu eigenlijk? “Loyaliteit en integriteit zijn in het geding”, zo zeggen Bovens en Hemerijck⁵⁰, “omdat er fraude en corruptie kan ontstaan als de overheid bedrijfsmatiger gaat werken”. Er speelt dus iets op dit gebied. Uit de bedrijfskundige studie blijkt dat maar al te duidelijk, en de overheid blijft daar niet van verschoond.

Ringeling gaat in zijn boek ‘Het imago van de Overheid’⁵¹ op zoek naar een uitspraak over de prestaties van de overheid. Hoewel dit niet direct over bedrijfsmatig werken en integriteit gaat, zijn er duidelijke raakvlakken aan te wijzen. Kernwoorden bij bedrijfsmatig werken zijn: presteren, efficiency en effectiviteit. Onmiskienbaar zal hierover dan een beoordeling en een evaluatie moeten plaatsvinden vanwege maatschappelijke verantwoording. Samenvattend zegt Ringeling in het eerste hoofdstuk van zijn boek: “Het slechte imago ontstaat in de jaren tachtig door toenemend cynisme tegen de overheid en door scepsis over het functioneren van de overheid. De verwachtingen werden teleurgesteld door een door de overheid moeilijk te realiseren vraag. Onbestuurbaarheid is ontstaan omdat machtsconcentratie wordt tegengegaan en gevoerd beleid kritisch door anderen kan worden gevolgd en soms gehinderd. De tekortkomingen van de overheid zijn: uiteenlopen van kosten en baten, eigen doeleinden van de organisatie, onvoorziene neveneffecten en ongelijke verdeling”.

5.1.1 Geen illusie!

In overheidsland wordt integriteit direct in verband gebracht met fraude en corruptie. Hoewel dit, zoals verderop in de studie zal blijken, absoluut een te kortzichtige blik is, besteed ik er toch de nodige aandacht aan. Zo spreekt Hoetjes in het begin van zijn boek⁵² over: “de tumult over frauderende, omkopen en zich misdragende ambtenaren”.

⁵⁰ Zie de tweede alinea van de Inleiding van dit rapport.

⁵¹ Ringeling, A., Het imago van de overheid, De beoordeling van prestaties van de publieke sector, VUGA Uitgeverij BV, 's-Gravenhage, 1993

⁵² Hoetjes, B.J.S., De kreuwbare overheid, essays over integriteit in Nederland, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2000

Om enig onderscheid tussen beide begrippen duidelijk te maken, worden onderstaand de definities weergegeven zoals die zijn weergegeven in de Dikke Van Dale⁵³.

Definitie fraude:

Bedrog bestaande uit vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften.

Definitie corruptie:

Bedrog door oneerlijkheid; Omkoping bij de beroepsuitoefening. Corrupt wordt gedefinieerd als: Bereid zijn om zich te laten omkopen.

Vereenvoudigd zou je kunnen zeggen dat fraude een interne kwestie is om, ondanks alle regelgeving, beleid en machtsinvloeden, toch een bepaald eigen doel of belang te bereiken. Bij corruptie betreft het meer een extern georiënteerde kwestie, waarbij de ambtenaar bijvoorbeeld steekpenningen aanneemt van een externe partij.

ANP 19 mei 2004: Bouwambtenaar Dronten krijgt wegens fraude ontslag

Een ambtenaar van de gemeente Dronten die wordt verdacht van fraude, wordt per 1 juni ontslagen. Dat heeft het gemeentebestuur woensdag laten weten. Reden voor het ontslag is "ernstig plichtsverzuim waardoor de integriteit van de gemeente ernstig is geschaad".

De ambtenaar werkt bij bouw- en woningtoezicht van de gemeente Dronten. Hij moet dit najaar voor de rechter verschijnen wegens het aannemen van steekpenningen. De precieze aanklacht is nog niet bekend.

Justitie meldde eerder dat deze fraudezaak geen verband houdt met de onlangs aan het licht gekomen schaduwboekhouding van Boele & Van Eesteren. Daaruit blijkt dat het familiebedrijf Jorritsma Bouw geld zou hebben verrekend bij de bouw van basisscholen in Dronten-West. De ambtenaar was ten tijde van de bouw van die scholen in 1999 opzichter van de klus.

In de literatuur wordt wel gesproken over de constante stroom van slecht nieuws over fraude en corruptie. Eveneens in de literatuur, en dit gaat al ver terug in de geschiedenis, wordt de constantheid van de stroom door Charles de Montesquieu (1689-1755) aangemerkt als een teken van een gezonde politiek. Het aan het licht komen van fraudekwesties is altijd goed nieuws. Ten eerste is er dan namelijk de mogelijkheid dat het aan het licht kán komen (dat was in zijn tijd wel anders) en ten tweede kan er dan daadwerkelijk iets aan gedaan worden.

Een duidelijk onderscheid tussen fraude en corruptie wordt er in de literatuur overigens niet gemaakt. Opvallend is wel dat er zeer veel informatie, zowel theoretisch als empirisch, te vinden is over corruptie en slechts minimaal over fraude.

Wat wel duidelijk in de literatuur naar voren komt is, dat beide begrippen vaak in één noemer worden gebruikt bij de begrippen 'integriteit' en 'moraliteit'. Vaak zijn fraude en corruptie ook met elkaar verweven, maar zeker niet in alle gevallen.

Fraude en corruptie lijken symptomen te zijn van een onbeheersbaar voortwoekerend proces van moreel verval. "Als je afgaat op de hoeveelheid en de aard van de overtredingen, dan is er duidelijk sprake van moreel verval", zegt socioloog Cas Wouters in de Volkskrant van 5 december 1998. En in die zin heeft Wouters gelijk, zelfs vandaag de dag nog in onverminderde vorm. Wekelijks, zoniet dagelijks, staan de media er vol van. De Amsterdamse beurs kraakt van de fraude. De veehouderijsector rommelt met vleeslabels. Vaten met zeer giftige stoffen zijn 'per ongeluk' van verkeerde stickers voorzien. Politici die inkomsten uit nevenfuncties verzwijgen. Ambtenaren die reiskostendeclaraties misbruiken. Malversaties in politiekorpsen. Enzovoorts, enzovoorts.

Zowel de buitengewoon pijnlijke IRT-affaire als de recentelijk aan de orde geweest zijnde ingrijpende bouwfraude bewijzen desalniettemin dat het ideaalbeeld van Montesquieu toch voeten aan de grond krijgt. Nederland heeft immers een gematigde regering (via trias politica),

⁵³ Definitie van het begrip volgens het Van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands door P.G.J. van Sterkenburg, Van Dale Lexicografie, Utrecht, derde druk 2002

grote politieke vrijheid en een kritische vrije pers! Dit zijn dan ook de noodzakelijke elementen om fraude en corruptie gevallen aan het licht te brengen. En als ze eenmaal in beeld zijn, dan kan men er niet meer omheen.

Hoewel ernstig en vervelend vanwege de feiten, hebben beide affaires wel bewezen dat de wetgevende macht via de parlementaire enquêtes uitstekend in staat is om de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht door te lichten en te matigen.

Provincie Noord-Holland dec. 2003: Onvoldoende controle op naleving aanbestedingsregels

De commissie aanbesteding en uitvoering van werken Noord-Holland (COA) concludeert in haar eindrapport 'Wij waren er niet voor dat allemaal te controleren' dat de controle op de uitvoering van aanbestedingen door bestuur, directie en management in het verleden ernstig te kort is geschoten. GS formuleerden beleid, maar verbonden daar geen eenduidige eisen aan in termen van kwaliteit en zorgvuldigheid. Daarbij werden door GS toezeggingen aan derden gedaan die niet altijd zijn gecheckt op haalbaarheid.

Ambtelijk is er onvoldoende gehandeld in de geest van de aanbestedingsregels. Te vaak is er, onder opgave van tijdsgebrek bij de uitvoering van de aanbestedingsprocedure, gebruik gemaakt van de uitzonderingsbepalingen, die daarmee tot regel waren geworden. Het probleem was niet zozeer het ontbreken van regels, maar het niet materieel naleven van die regels en het onvoldoende besef daarvan. Het in meerderheid van de gevallen gebruikmaken van de uitzonderingsbepalingen werd gezien als een normale en geaccepteerde handelwijze.

De aanbestedingen werden uitgevoerd door ambtenaren die, ten gevolge van een te ver doorgevoerde systematiek van mandatering en ondermandatering, een grote mate van zelfstandigheid hadden in een cultuur waar controle niet werd gewaardeerd en ook niet plaatsvond.

De controle van bovenaf werd ook bemoeilijkt doordat het management primair stuurde op organisatie en personeel en pas secundair op inhoud. Administratie, rapportage en terugkoppeling over de uitvoering van aanbestedingen vanuit de organisatie naar management, directie en bestuur waren in de onderzochte periode ronduit slecht.

In de literatuur⁵⁴ en in de politiek worden fraude, corruptie en integriteit direct in verband gebracht met normen en waarden. In 1996 geeft Mark Bovens al aan dat er iets wonderlijks aan de hand is met het Nederlandse debat over bestuurlijke integriteit en corruptie. Het gebrek aan integriteit komt door het verval van normen en waarden in de publieke sector. Smeergeld en steekpenningen zijn dagelijkse kost voor de media. Gedeputeerden, burgemeesters en wethouders 'knoeien' er lustig op los. Wellicht terecht spreekt Mark Bovens in zijn artikel over het topje van de ijsberg als het gaat om daadwerkelijke veroordelingen van corruptiegevallen. Ongeveer acht jaar later weten we inderdaad dat op divers terrein (onder andere de IRT- en bouwfraudeaffaire) de kwestie veel concreter is dan ooit gedacht. De belangrijkste oorzaak dat er (toen) niet veel veroordelingen plaatsvonden, zo zegt Mark Bovens, komt door het ontbreken van empirische gegevens hierover, omdat ambtelijke corruptie vaak zeer lastig valt te bewijzen. Uiteraard is dit geen bevredigende verklaring voor een vermeende discrepantie tussen een bedrijfsmatige overheid en integriteit.

In dit verband over normen en waarden ging het ook al even over de politiek. Begin maart dit jaar (2004) geeft het Kabinet via de media aan dat Nederland geen fraudeland is. Hiermee spreekt het Kabinet zich uit tegen de mening van SP-leider Marijnissen. Naar aanleiding van een 'reeks van incidenten' (fraude bij Ahold, boekhoudschandalen en bouwfraude) zowel binnen als buiten de overheid, vroeg Marijnissen een normen en waarden debat aan met de regering. Hoewel het kabinet in een brief aan de Kamer liet weten dat Nederland geen fraudeland is, zie je bij het kabinet wel degelijk een hang naar permanente waakzaamheid. Premier Balkenende geeft naar aanleiding van deze discussie aan, dat door de grote aandacht voor normen en waarden het er op lijkt dat de regels steeds vaker worden overschreden. De noodzaak van harde sancties wordt weldegelijk door het Kabinet onderschreven.

⁵⁴ In zijn boek 'Het verhaal van de moraal', hoofdstuk 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid' stelt Mark Bovens de normen en waarden discussie in relatie tot integriteit bij de overheid uitvoerig aan de orde. Beleid en Maatschappij jaarboek 1996, Boom Meppel, pagina 150-170

5.1.2 **Een nobel streven, maar noodzakelijk!**

Zoals uit menig onderzoek blijkt, zoals Balkenende – genoemd in de vorige paragraaf - bedoelde en zoals Mark Bovens in zijn artikel beschrijft, is niet de omvang van de bestuurlijke fraude en corruptie toegenomen, maar de publieke gevoeligheid ervoor. De publieke invalshoek vraagt om een discussie over normen en waarden, want met name hierdoor komt de legitimiteit van het overheidsbeleid in het geding. Ambtenaren - vaak de belangrijkste bron van informatie voor journalisten – zijn de laatste tijd veel minder loyaal aan hun superieuren en zijn eerder dan vroeger bereid om te lekken over dubieuze zaakjes van burgemeester, wethouders, topambtenaren of staatssecretarissen.

Maar hoe zit het dan eigenlijk met de legitimiteit van de overheid? Om legitiem te kunnen handelen is een integere overheid noodzakelijk. Dus wat is dan eigenlijk integriteit?

Integriteit wordt door het ‘Van Dale Groot Woordenboek’ omschreven als: “onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, onschendbaarheid van een staat of een persoon”.

Als we de huidige bezuinigingen van de regering in beschouwing nemen, kan het probleem rondom de integriteit enigszins worden geduid. Een overheid die haar burgers oproept om zuinig en fatsoenlijk te zijn, kan het zich niet permitteren dat haar bestuurders en ambtenaren ook maar de schijn wekken dat ze het niet zo nauw nemen met declaraties, vriendjespolitiek en relatiegeschenken. Integriteit is dan ook een voorwaarde voor de legitimiteit van de overheid.

Het integriteitsbeleid van de overheid moet ook worden gezien in het kader van de grotere aandacht voor normen en waarden. Er is een brede maatschappelijke oproep tot het herstel van en het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke normen en waarden in onze Nederlandse samenleving. Zoals reeds gezegd, moet voor een geloofwaardig overheidshandelen integriteit voorop staan. Misstanden en onrechtmatigheden dienen te worden bestreden en waar mogelijk voorkomen. Schendingen van de integriteit zijn zeer schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. De burger moet ervan verzekerd zijn dat de overheid haar taken op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze vervult⁵⁵.

Het zal duidelijk zijn, integriteit doet er toe. Het waarborgen van integriteit in het overheidsapparaat is een verantwoordelijkheid van alle medewerkers. Serieuze misstappen - of het nu fraude of corruptie is, of welke andere inbreuk van ontoelaatbaar gedrag – moeten dan ook zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht. De mening van Montesquieu wordt dan ook van harte ondersteund. Mede hierom is in maart 2001 de Commissie Integriteit Rijksoverheid geïnstalleerd. Deze commissie onderzoekt eventuele ernstige misstanden binnen de Rijksoverheid.

Schijnbaar plotseling doet een aantal jaar geleden het begrip ‘klokkenluider’ haar intrede. Wellicht is het meest spraakmakende voorbeeld oud-directeur Ad Bos van bouwbedrijf Koop T'juchem, toen hij op 9 november 2001 de schaduwboekhouding over grootscheepse fraude in de bouwsector in het televisieprogramma Zembra bekend maakte. Hij doet hier als (oud) insider via de media melding van corruptie in de bouw, rekenvergoedingen en kartelvorming. Klokkenluiden wil dan ook zeggen dat een werknemer informatie over zijn organisatie aan buitenstaanders doorgeeft met het doel om misstanden binnen zijn werkomgeving aan de kaak te stellen. Een uiterst lastige kwestie, dat mag duidelijk zijn. Want waar ligt de grens van een ‘ernstig strafbaar

⁵⁵ Dit zegt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, 8 april 2003

feit' of een 'grote schending van de beleidsregels'? De eerder genoemde Commissie Integriteit Rijksoverheid probeert hier in haar klokkenluidersregeling⁵⁶ helderheid in te verschaffen.

Persbericht 8 april 2004: Gemeente Langedijk stelt integriteitonderzoek in

Er komt een onderzoek naar mogelijk wangedrag van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Langedijk. GroenLinks onthulde twee weken geleden dat een wethouder en een hoge ambtenaar zich door het bedrijf Hein Schilder Bouw hadden laten trakteren op het bijwonen van een voetbalwedstrijd van FC Volendam. De gemeente zat in die periode middenin een selectieprocedure van marktpartijen voor de nieuwbouwwijk Twuyverboek. Nadat de fractie van GroenLinks met het gerucht naar buiten kwam, nam burgemeester Ter Heegde gelijk het besluit Hein Schilder Bouw uit te sluiten als marktpartij voor de Twuyverboek. Hij werd hierin gesteund door de raad. Half september moeten de uitkomsten van het onderzoek bekend zijn.

Terug naar de normen en waarden, want dat bindt immers fraude en corruptie aan integriteit. Vervolgens komt ook het probleem met de bedrijfsmatige overheid aan de orde. Bedrijfsmatig werken heeft commerciële waardepatronen en conflicteert daarom met de bestuurskundige normen en waarden.

Integriteit is de laatste tijd een belangrijk aandachtspunt voor overheidsorganisaties. Om een antwoord te vinden op de vraag waarom integriteit zoveel belangstelling krijgt, kom ik nogmaals terug op de publieke invalshoek waarbij aansluiting wordt gezocht bij meer algemene trends in de samenleving⁵⁷. "Maatschappelijke trends zoals individualisering, afnemende binding aan algemene ideologieën en algemene levensbeschouwingen en religies leiden tot een geringere binding aan de samenleving als geheel. Mensen binden zich in plaats van aan ideologieën en grote, allesomvattende levensbeschouwingen veeleer aan normen- en waardepatronen van kleine groepen, waar zij zich thuis voelen, waar zij zich kunnen profileren, waarin zij persoonlijk tot hun recht komen".

Voor een deel heeft dit te maken met de sterk toegenomen informatisering van de samenleving. Men is steeds beter op de hoogte van wat zich in de maatschappelijke omgeving afspeelt.

Mondigheid, zelfbewustzijn, individualisering zijn logische consequenties.

In de eigen kring hecht men aan normen- en waardepatronen van het eigen netwerk.

Individualisering en binding aan de samenleving blijven aanwezig, maar op een andere manier.

Als je naar de nieuwe binding kijkt die mensen hebben in de samenleving, zullen ze eerder kiezen voor thema's dan voor ideologieën. Veiligheid, zorg etc. gaan zich als thema ontwikkelen en krijgen verschillende politieke identiteiten.

Integriteit bij de overheid kan in positieve zin dan ook omschreven worden als het handelen in overeenstemming met geschreven en ongeschreven waarden en normen, die uitdrukking geven aan de begrippen eerlijkheid, onkreukbaarheid, zorgvuldigheid, willens en wetens te goeder trouw zijn, betrouwbaar en geloofwaardig.

5.2 Een bedrijfsmatige overheid

Bedrijfsmatig werken hangt samen met de wens om waar voor het geld (de belastingcenten) te leveren. Dit betekent dat er efficiënt gewerkt moet worden, wat niet hetzelfde is als altijd het goedkoopste moeten leveren. Het betekent wel dat er altijd een verhaal moet zijn (een verantwoording) over het leveren van een goede prijs/kwaliteit-verhouding. Dat verhaal omvat ook het professioneel inschakelen van de markt. Bovendien hoort erbij dat voorkomen moet worden dat de kosten van een project dat vandaag wordt aanbesteed op een heel ander bedrag uitkomen dan dat vorige maand rekening mee was gehouden. Vrijwel iedere ambtenaar kent

⁵⁶ De tekst van deze klokkenluidersregeling is te vinden op internetsite:
http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/integriteit/publicaties

⁵⁷ Gebaseerd op het artikel Integriteit en zakelijkheid door E.M. d'Hondt in: Bestuurlijke Integriteit, pagina 21-25

uitgaven die hij niet zou doen als het zijn eigen bedrijf was. Die uitgaven moeten in beeld worden gebracht, zodat daar fors in gesneden kan worden (vgl. Van Thiel⁵⁸).

5.2.1 Populariteit

Privatisering, introductie van marktwerking, marktconforme beloning, benchmarking, uitbesteding van taken en diensten enzovoorts; het zijn allemaal technieken en activiteiten binnen de publieke sector die betrekkelijk nieuw zijn. Ze hebben stuk voor stuk te maken met de trend tot meer bedrijfsmatig werken door de overheid. Overigens niet alleen in Nederland, want in de meeste westerse landen zie je een soortgelijke beweging. Op betrekkelijk grote schaal zijn de afgelopen 10 à 20 jaar commerciële elementen en bedrijfsmatige technieken in het openbaar bestuur geïntroduceerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld onder het label 'new public management'⁵⁹, 'reinventing government'⁶⁰ en 'publiek ondernemerschap'⁶¹.

Stap voor stap lijkt zo de klassieke bestuursmatige overheid te worden vervangen door een bedrijfsmatige overheid. In de bedrijfsmatige (commerciële) benadering gaat het om efficiency en effectiviteit. Hierbij staan flexibiliteit, innovatie en 'winstgevendheid' hoog in het vaandel (uiteraard gericht op het uitvoeren van beleid). Bij zowel lokale als centrale overheden zijn veranderingen in organisatie en aansturing zichtbaar, die stuk voor stuk een bedrijfsmatige aanpak nastreven. Een duidelijk voorbeeld is de explosieve groei van agentschappen in de publieke sector.

De trend naar bedrijfsmatig werken wordt (mede) ingegeven door de politiek en de maatschappij. Het ambtenarenapparaat wordt permanent ervaren als te groot, te log en te bureaucratisch. De politiek eist dan ook van de regering dat er efficiënter, dat wil zeggen met (veel) minder ambtenaren en (veel) kosteneffectiever, wordt gewerkt.

5.2.2 Bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat

In 2006 wil Rijkswaterstaat gaan functioneren als Agentschap. Een belangrijke element daarbij is 'bedrijfsmatig werken'. Dit wordt vormgegeven door het verder doorvoeren van een bedrijfsvoering die gebaseerd is op bedrijfseconomische afwegingen: resultaat gericht én kostenbewust. Rijkswaterstaat wil een dergelijke bedrijfsvoering echt goed van de grond krijgen door de invoering van een batenlasten-stelsel⁶². Daarmee is het beter mogelijk en inzichtelijker om kosten aan producten te koppelen. Bovendien wordt met de invoering van een batenlasten-stelsel de huidige lastige 'eindejaarsproblematiek' sterk teruggebracht⁶³.

Een beter inzicht in de integrale kosten van producten en diensten is voor Rijkswaterstaat van groot belang; het maakt het mogelijk de efficiency van de uitvoering van de taken goed te beoordelen. Daarnaast is een goed inzicht in de kosten van groot belang bij het onderbouwd kunnen nemen van beslissingen over het al of niet uitbesteden van werkzaamheden aan de markt. Doet Rijkswaterstaat het zelf, of laat de men het iemand anders doen! Rijkswaterstaat kiest in

⁵⁸ Thiel, S. van, Sturen op afstand; over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2003

⁵⁹ Hood, Chr., A public management for all seasons, Public Administration, 69,1: 3-19, London, 1991

⁶⁰ Osborne, D. en T.A. Gaebler, Reiventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York, 1993

⁶¹ Noordergraaf, M., A. Ringeling en F. Zwetsloot, De ambtenaar als publieke ondernemer, Bussum, 1995

⁶² Het Ministerie van Financiën spreekt over doelmatigheid door invoering van het batenlasten-stelsel, Internetsite: <http://www.minfin.nl>>Ter Zake>Agentschappen

⁶³ Met name Sandra van Thiel beschrijft het nut van de invoering van het batenlasten-stelsel in haar artikel Sturen op afstand, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2003

haar veranderprogramma voor een verdergaande inschakeling van de markt, ondermeer op basis van innovatieve contracten en publiek-private samenwerking. Daarbij moet echter voorop staan dat het publiek belang ermee gediend is, de continuïteit van de taakuitvoering niet in gevaar komt, en er sprake is van een gunstige prijs/kwaliteit-verhouding. En dat is geen gemakkelijke, zoniet onmogelijke, opgave (zie ook § 5.4).

Om straks als agentschap goed zicht te houden op de financiële prestaties moet het voor medewerkers van Rijkswaterstaat vanzelfsprekend zijn die prestaties te evalueren op basis van bijvoorbeeld audits of door het vergelijken van de eigen resultaten met die van andere dienstonderdelen (benchmarking). Bij de evaluatie wordt ook gebruik gemaakt van feedback van opdrachtgevers, gebruikers en overige belanghebbenden.

5.2.3 Kwetsbaarheid

Bram Peper⁶⁴ verwoordde de kwetsbaarheid van de overheid als volgt: “Ten aanzien van het concept van de ondernemende overheid moet genoemd worden, een overheid die - teneinde in samenspraak met groepen in de samenleving problemen op te lossen - juist minder risicomijdend gedrag moet vertonen, terwijl de eisen van zorgvuldigheid, foutloosheid en rechtstatelijkheid onverminderd blijven gelden”. Ziehier het dilemma: de overheid moet terugtreden, maar moet tegelijkertijd voor veel maatschappelijke zaken zorgen, opkomen voor het publieke belang en de publieke verantwoordelijkheid op zich nemen. Het zijn deze contradicties, tegenstrijdige ambities en verwachtingen, die de overheid kwetsbaar maken. Het is niet eenvoudig om in deze omstandigheid met dilemma's en tegenstellingen een naar tevredenheid functionerende overheid te realiseren.

Het klinkt zo vanzelfsprekend: een transparante, zakelijke, snelle, flexibele, kostenbesparende en resultaatgerichte overheid. Maar het ligt weldegelijk veel complexer. Binnen de overheid zou je kunnen spreken over twee stromingen. De ene stroming is vooral intern gericht om zodoende te scoren op de beleidsdoelstellingen van de organisatie. Hierin zie je een hang naar bestuurlijke normen en waarden. De andere stroming is vooral extern en politiek gericht, omdat dit mensen zijn die meer affiniteit hebben met de commerciële waarden en normen van bedrijfsvoering (ongeacht of dit nu bij de overheid of bij het bedrijfsleven is). De intern gerichte medewerkers vragen voortdurend aan de extern gerichte collega's om gegevens aan te leveren voor de vele plannen en rapportages. Die werken hier ogenschijnlijk loyaal – en niet in de laatste plaats uit eigen belang – aan mee, omdat het van het (vaak hogere) echelon moet. Maar in werkelijkheid proberen ze zich er zo veel mogelijk aan te onttrekken. Zoals al aangegeven werken deze extern georiënteerde medewerkers vanuit andere waarden en belangen. Overigens wil dit in het geheel niet zeggen dat dit niet in het belang van de organisatie is. Een feit is dat ze hierdoor wel slechts met summiere en alle ‘gunstige’ informatie komen. De intern zo van belang zijnde plannen en rapportages worden hierdoor vaak weinigzeggend. Dit heeft weer als gevolg dat de interne bedrijfsvoering beslissingen neemt op basis van ‘onjuiste’ of onduidelijke informatie, waardoor veel verwarring ontstaat. De paradox hiervan is dat – hoewel door beiden nagestreefd – het uiteindelijke resultaat juist minder efficiënt is.

De kwetsbaarheid van de overheid gaat verder dan het ambtenarenapparaat. De Tweede Kamer houdt zich tegenwoordig ook te veel met incidenten bezig en te weinig met de systematische controle van de regering en de wetgeving. Kamerleden beschouwen journalisten vaak ten onrechte als 'misnoegde burgers', waardoor die hun agenda bepalen. 'Incidentalisme' is het gevolg. Herbezinning op de taak van het parlement is daarom dringend gewenst. Je vraagt je af waarom de Tweede kamer dan toch blijft hangen in deze hype. Vice-voorzitter Tjeenk Willink

⁶⁴ Peper, B., 12 juli 1999, Op zoek naar samenhang en richting, Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, Rotterdam

van de Raad van State schrijft in het jaarverslag over 2003: “De beteugeling van de bureaucratie in Nederland is mislukt, hoewel na de 'terugtrek van politieke ideologieën' het bedrijfsmatig werken in zwang is gekomen bij de overheid”. Volgens hem zijn door privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganen de lijnen tussen ministers en burgers juist langer geworden. Die langere lijnen zijn – door incidenten – natuurlijk niet onopgemerkt gebleven. Dus het aantal regels en controleurs is toegenomen. De uitvoerders van beleid (zoals bijvoorbeeld medewerkers van Rijkswaterstaat, leraren, doktoren en agenten) worden niet meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid, maar 'onder het papier bedolven' door publieke functionarissen. 'Controle wordt op controle gestapeld.' Niets is vatbaarder voor een kwetsbare bedrijfsvoering dan een (te) veelheid aan regels en de daarop noodzakelijk geachte controle.

De kwetsbaarheid, en hierdoor ook het probleem met de integriteit, wordt ingegeven door een vijftal belangrijke economische, politieke of organisatorische oorzaken die fraude en corruptie stimuleren.

Fraude en corruptie als marktmechanisme

De overheid wijst bijvoorbeeld grond of deviezen toe aan individuen of bedrijven tegen niet-marktconforme prijzen. De toewijzing van schaarse voordelen werkt dan als marktmechanisme in plaats van daadwerkelijke betaling voor een geleverde dienst (in ontwikkelingslanden komt dit zeer veel voor).

Fraude en corruptie als salarisaanvulling

Ambtenaren vinden dat ze te weinig verdienen in relatie tot het werk dat ze doen. Fraude en corruptie wordt dan gepleegd als extra betaling op het salaris.

Fraude en corruptie als efficiency tool

Overheden en managers binnen de overheid willen de kosten van respectievelijk hun apparaat of project verlagen en onder wet- en regelgeving uitkomen om zodoende te scoren op efficiency.

Fraude en corruptie als politiek instrument

De overheid wijst financiën toe aan particuliere bedrijven via contracten en concessies. Corruptie kan hierdoor het niveau van monopolie bepalen, alsmede de voordelen tussen particuliere investeerders en ambtenaren. Daarnaast worden wettelijke vormen van politieke invloed vervangen en manipuleert het de politieke orde. Particulieren ‘kopen’ zo macht bij politici en hierdoor ‘koopt’ de politici stemmen voor de verkiezing

Fraude en corruptie om rechtspraak te beïnvloeden

De rechtspleging kan de macht hebben om kosten en transfers tussen overheden onderling en met particulieren te regelen. Een belanghebbende kan door fraude en/of corruptie de wetgeving overrulen.

Interessant om nader te onderzoeken is een sterkte/zwakte analyse van kwetsbare processen en posities binnen de overheid. Gegeven bovenstaande oorzaken c.q. uitgangspunten kan hierdoor wellicht een uitspraak gedaan worden over de vatbaarheid voor integriteitproblemen bij een bedrijfsmatig werkende overheid. In de volgende paragraaf wordt een aanzet gegeven in het nadenken over gevoelige posities en processen binnen de overheid.

5.3 Lessen voor de toekomst

Eerder heb ik al gesproken over de bouwfraude. De befaamde uitzending van het televisieprogramma Zembla op 9 november 2001 is de aanleiding voor een parlementair onderzoek geweest. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude heeft na ruim tien maanden onderzoek haar rapport gepubliceerd. In het kort bespreek ik in dit hoofdstuk de lessen die getrokken kunnen worden uit deze grootscheepse fraude en corruptie in de bouw, rekenvergoedingen en kartelvorming.

De overheid in ons land is weldegelijk kreukbaar⁶⁵.

Het waren Nederlandse ambtenaren die op kosten van bouwbedrijven naar de dames van lichte zeden gingen. Het waren Nederlandse bouwbedrijven die voor miljarden kartelafspraken maakten en rondreden met schaduwboekhoudingen in hun kofferbak. Het waren Nederlandse politici en oud-politici die commissaris of adviseur waren van de frauderende en omkopende wegenbouwers en aannemers en die de praktijken lieten passeren. En de accountants die de fraude afdekten in plaats van justitie te bellen, dat waren, ja alweer, Nederlandse accountants.

5.3.1 De parlementaire enquête bouwfraude

Deze paragraaf beperkt zich tot de lessen vanuit de bouwfraudeaffaire die een relatie (kunnen) hebben met een bedrijfsmatig werkende overheid. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude legt de vinger op de zere plek. De moraal en de integriteit van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven, staat meer dan ooit ter discussie. Niet verwonderlijk is dat, na de feiten van het bouwfraudeonderzoek, de negatieve kanten van integriteit in het geding zijn, zoals corruptie, fraude, belangenverstrengeling en machtsmisbruik. Hoe erg het binnen de overheid met deze factoren is kan echter moeilijk worden aangegeven, omdat praktijken die het daglicht niet kunnen verdragen zich per definitie aan het oog onttrekken. Opvallend in de discussie is overigens wel dat de min of meer positieve kant van integriteit - zoals onkreukbaarheid, openheid, rechtmatigheid, toewijding, eerlijkheid en loyaliteit – zelden wordt belicht. Dit kenmerkt ook een zekere discrepantie tussen een bestuurskundige overheid en een bedrijfsmatige overheid.

Vanwege de aard van het werk in de bouwnijverheid vinden veelvuldig contacten plaats tussen ambtenaren en aannemers⁶⁶. Dit leidt tot een verhoogd risico op integriteitschendingen, zo gaat de commissie verder. Door de trend die binnen de overheid bestaat om bedrijfsmatiger te gaan werken, nemen de contacten, en dus de risicomomenten, verder toe. Voor de bouwnijverheid beschikken betrokken ambtenaren immers over belangrijke informatie en beslissingsbevoegdheid voor het verkrijgen en uitvoeren van werken.

Daarom is het volgens de commissie in de eerste plaats van groot belang dat ambtenaren zich bij deze contacten zeer bewust zijn van hun unieke positie. Integriteit begint bij betrokkenen zelf. Het mag niet zo zijn dat ambtenaren de noodzakelijke contacten gebruiken voor gedragingen die in strijd zijn met de in de samenleving geaccepteerde normen en waarden. Ambtenaren mogen de relaties niet gebruiken om zich te laten omkopen, te laten smeren, hun bevoegdheden te misbruiken, valsheid in geschrifte te plegen of onverenigbare functies en bindingen aan te gaan.

Voor overheidsorganisaties is het van groot belang dat zowel aandacht wordt besteed aan structurele maatregelen (zoals functieroulatie en functiescheiding) als cultuurmaatregelen om medewerkers op de hoogte te stellen van de geldende regels en hen te doordringen van het belang van integer handelen. De commissie is van oordeel dat nog te vaak sprake is van een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven is en de beleving en naleving ervan in de praktijk. Voorts hebben leidinggevendenden een zeer belangrijke (voorbeeld)functie bij het uitdragen en handhaven van de geformuleerde normen en waarden.

De overheid met haar dubbele moraal⁶⁷.

Terwijl het Ministerie van Financiën toestond dat steekpenningen belastingtechnisch werden afgetrokken, bestreed het Openbaar Ministerie het betalen en aannemen van steekpenningen. Maar een hoge prioriteit had dat niet. In de schaduwboekhouding zag justitie 'geen aanleiding' voor nader onderzoek, zo kreeg klokkenluider Ad Bos in juli 2001 te horen. Hij was al vanaf 1999 in contact met het Openbaar Ministerie. Het niet vervolgen van bouwbedrijven na de omvangrijke valsheid in geschrifte en oplichting bij de aanleg van de spoortunnel bij Schiphol paste in het lakse beleid.

⁶⁵ Internetsite: <http://www.nrc.nl/kreukbaar>

⁶⁶ Bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid, Eindrapport Enquête bouwnijverheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002–2003, 's-Gravenhage, 12 december 2002

⁶⁷ Internetsite: <http://www.nrc.nl/kreukbaar>

Nadere regels op het integriteitgebied zijn binnen de overheid noodzakelijk, mede gelet op de geschetste cultuur in contacten met de bouwnijverheid. Aanscherping is wenselijk omdat de onderzoeksbevindingen doen vermoeden dat het smeren van de relatie tussen aannemers en ambtenaren géén incidenteel verschijnsel te noemen is en soms kenmerken van heimelijke verstandhouding vertoont om zodoende het opsporen van strafbare feiten te belemmeren.

Maar waarom had de overheid doelbewust niet ingegrepen en het de bouwsector niet lastig gemaakt? Een verklaring ligt in de symbiotische verhouding tussen overheid en bouw, één van de belangrijkste sectoren in 's lands economie. De overheid was en is op velerlei manieren verstrengeld met de bouw. De bouwsector heeft een grote politieke invloed en traditioneel nauwe banden met departementen als Verkeer en Waterstaat, VROM en Economische Zaken, en met lokale en regionale aanbestedende diensten. De sector heeft ook nauwe banden met individuele ambtenaren en bestuurders. Zowel in Den Haag als in provincie- en gemeentehuizen. Zo werd de overheid medeplichtig aan de bouwfraude, soms door zelf hand- en spandiensten te verrichten.

Tien tot twintig jaar bouwfraude en corruptie leidt tot de conclusie dat overheden kreukbaar zijn en over weinig zelfreinigend vermogen beschikken. In Limburg en Amsterdam moesten eerst de kranten vol staan met schandalen en moest justitie er aan te pas komen. Pas daarna drong tot het openbaar bestuur door dat er betere regels voor aanbestedingen en integriteit nodig waren. Bij de zaak over de schaduwboekhouding van Aannemingsmaatschappij Koop gedroeg de overheid zich net zo. Zonder klokkenluider en perspublicaties was de overheid niet in actie gekomen. Zelfs ná de bouwenquête vertonen overheden afwerend gedrag. In plaats van openheid te geven over de misstanden bestaat de neiging ze te bagatelliseren en was er tevredenheid over het gevoerde beleid op het gebied van integriteit en aanbestedingen.

De cultuur veranderen in een gemeenschap is ingrijpend. “Omgangsvormen die in generaties gegroeid zijn laten zich niet zomaar veranderen. Er moet dan ook rekening mee worden gehouden dat een deel van de corruptie en fraude ondergronds is gegaan⁶⁸. Waar vroeger innige relaties niet verstopt hoefden te worden, is dat nu wel het geval. Aangenomen moet worden dat ook in dat opzicht lessen getrokken zijn uit de affaires”.

5.4 Mening, oorzaken en oplossingen vanuit de bestuurskunde

5.4.1 De integriteit van het openbaar bestuur

Wat de minister van Binnenlandse zaken (mw. drs. C.I. Dales) in 1994 bezig houdt en beroert is de integriteit van het openbaar bestuur. In een toespraak die is uitgeschreven in een boek over Machtsbederf⁶⁹ zegt Dalis het volgende. “Integriteit van het bestuur is immers niet van nature gegeven. Zij kan op verschillende manieren onder druk komen te staan. Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur, maar vooral om machtsbederf. Ik moet wellicht wat duidelijker worden het begrip ‘machtsbederf’. Fraude en corruptie zijn zwaar beladen termen, die een afgebakende strafrechtelijke inhoud hebben. Machtsbederf is breder, het draagt elementen van ontbinding, verval en vervaging van normen in zich. Het gaat mij om het sluipende gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders en van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan uiteindelijk leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude.”

⁶⁸ Deze uitspraken zijn afkomstig uit het slothoofdstuk van: Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput. Prometheus, NRC Handelsblad, juni 2003

⁶⁹ Huberts, L.W.J.C., Machtsbederf ter discussie, Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1994

De ethiek van de ambtenaren

De integriteit raakt in het geding. Wat kan in het algemeen over een integere overheid worden gezegd? Integere overheid wil zeggen dat een overheid zich gedraagt overeenkomstig de grondregels van haar legitimiteit. Met legitimiteit wordt bedoeld dat een overheid door de burgers of de samenleving moreel wordt aanvaard. Hoetjes⁷⁰ heeft het over ambtsethiek. “Er zijn diverse begrippen van belang voor de integriteitseisen, die aan overheidsgedrag gesteld kunnen worden. Sommige daarvan zijn zeer oud en algemeen: Vertegenwoordigerschap en machtsmisbruik. Andere zijn van recentere datum en meer specifiek westers: de scheiding tussen privé-belang en publieke taak, algemeen belang, democratie, rechtsstaat. Elk van deze begrippen impliceert eisen aan het gedrag van een overheidsfunctionaris. In het contact tussen de overheid en de buitenwereld kom de integriteit, of het gebrek daaraan, het duidelijkst naar voren.”

Organisatiestructuur

De overheid kent een hiërarchische organisatie. Alles wat de organisatie doet of nalaat wordt uiteindelijk de politiek bestuurder toegerekend. Daarom vormt de politieke bestuurder de top van de piramide. De zogenaamde ministeriele verantwoordelijkheid. “Dat moet ook zo zijn”, zegt Dales⁷¹, “want daardoor is hij of zij aangrijpingspunt voor democratische controle op het bestuur”. Hiërarchie mag open en kritische interne communicatie niet schuwen. Een verstopte communicatiestructuur schept vervreemding en wantrouwen tussen leiding en uitvoerders. “Een open en geagendeerd lijnmanagement draagt ook bij aan de preventie van fraude en corruptie”, zo gaat Dales verder. Kennelijk is het streven naar efficiency en effectiviteit van ondergeschikt belang, want veel belangrijker acht Dales het dat, “er binnen de organisatie een zodanige structuur en cultuur bestaat dat ook problemen met betrekking tot fraude- en corruptiegevoeligheid op de verschillende niveaus bespreekbaar blijven, zonder dat men zich bedreigd voelt.”

5.4.2 Beoordeling en verantwoording

Er wordt een beoordeling gezocht via de metawaarden effectiviteit en efficiency. Bij effectiviteit gaat het erom of beleid succes heeft of faalt, door vergelijking van beoogde en gerealiseerde effecten. Efficiency wordt bepaald door de mate van gebruikmaking van hulpbronnen bij de productie van beleid. Er is voor beleid echter samenhang tussen organisaties nodig (zowel publiek als privaat), zodat een afweging tussen waarden en belangen essentieel is. “Rationele maatstaven als effectiviteit en efficiency doen derhalve te kort aan de waardegeladenheid van een beleidsprobleem”, zegt Ringeling⁷².

En dit komt, zo gaat Ringeling verder, door de onmogelijke taak waar de overheid voor staat. “De samenleving is door de vorming van de verzorgingsstaat sterk gecollectiviseerd door een enorme omvang en een grote complexiteit. Naast de overheid brengt de markt ook haar tekortkomingen mee, zo is productie van collectieve goederen niet interessant en zo leidt het marktmechanisme tot ongelijkheid in de samenleving”. Ringeling spreekt over ‘een veelheid aan redenen’ als oorzaak van de onmogelijke taak waar de overheid voor staat. “De overheid is dan ook niet zo maar een gewone producent, maar doet aan waarden-dienstverlening en toedeling. Deze eigenschappen en onvrijwillige klanten zorgen voor een deel van de onvrede”.

Hoewel ik in het betoog van Ringeling het aspect van ‘de steeds mondiger wordende burger/bedrijf’ mis, ben ik van mening dat Ringeling de gedachten goed ordent. Het gaat er om te onderkennen dat een beoordeling op alleen effectiviteit en efficiency niet volstaat. De overheid

⁷⁰ De kreukbare overheid. Blz. 13

⁷¹ Machtsbederf ter discussie. Blz 11

⁷² Het imago van de overheid. Hoofdstuk 3, blz. 96

is geen bedrijf en zal dit ook nooit worden. Een voor het imago positief element van bijvoorbeeld ‘winst maken’ kent de overheid niet, integendeel de publieke sector kost gruwelijk veel belastinggeld (wat dit betreft komt hier ook het aspect van de mondige burger in beeld). Vervolgens is de overheid uniek als het gaat om moeilijk oplosbare maatschappelijke problemen, producten hebben een sterk ideëel karakter. Denk maar eens aan de pogingen tot het oplossen van de hoogwaterproblematiek in het krachtenveld tussen de diverse overheidslagen, bedrijven en belangengroepen, maar ook de hierbij aan de orde zijnde miljardenkosten en niet op de laatste plaats de invloed van de Europese Unie.

Als er beoordeeld wordt gaat het al snel over integer handelen. Vervolgens roept dit vragen op over verantwoording van gevoerd beleid en genomen beslissingen. Is de goede lijn (procedure) gevolgd en is het juiste mandaat gehanteerd? Is de persoon op een strategische positie capabel voor zijn functioneren?

Een kwantitatieve beoordeling is nog uiterst lastig zo geeft ook Ringeling aan (maatstaven van efficiency en effectiviteit schieten te kort⁷³). Een kwalitatieve benadering zal tenminste tot een beter beeld leiden, echter faalt wellicht ook in diverse opzichten. Het resultaat van gevoerd beleid is niet transparant toe te wijzen aan het bewuste beleid. Het verstrijken van de tijd, externe effecten en invloeden van uit de omgeving zijn hier de belangrijkste oorzaak van. Een meta-evaluatie, waarbij de uitkomsten van meerdere evaluaties opnieuw worden geanalyseerd, lijkt het best een uitspraak te kunnen doen over het overheidsbeleid en het functioneren daarvan. Bij bedrijfsmatig werken is een dergelijke evaluatie essentieel, om zodoende zowel intern (ten aanzien van de managementcontracten et cetera) als extern (de belastingbetaler) verantwoording over (uit)gevoerd beleid af te leggen.

5.4.3 Oplossingen

Bijna alle overheidsinstellingen zijn, in welke hoedanigheid dan ook, bezig met het expliciet inbedden van integriteit. Maar eenvoudig is dat niet getuige de jarenlange pogingen en de toch steeds weer opduikende affaires. Laat ik met Hoetjes⁷⁴ eens inzoomen op een geschenk. “Of een geschenk de integriteit in gevaar brengt c.q. een bron van corruptie is, hangt af van de vraag in hoeverre het de ontvanger of geveer in een zodanige positie brengt, dat hij zijn rol als overheidsvertegenwoordiger niet meer kan spelen en in feite als schakel binnen de overheidsorganisatie onbruikbaar geworden”. Hoe ver kan en mag je dit doortrekken? Wat is een klein dan wel een groot (en derhalve sowieso nooit te verantwoorden) geschenk? Als je je lieve kleine dochttertje een prachtig cadeau geeft, doe je dit niet omdat je iets tastbaars terug wilt. Nee, dat doe je in het kader de onderlinge relatie. Noem het: vreugde, vertrouwen, liefde enzovoorts. Er is echter een grens. Die grens bevindt zich in een grijs gebied. Je kan zo’n kleine meid namelijk gemakkelijk te veel verwennen, wat zeker op de lange duur, slecht is voor de onderlinge relatie. Zoiets dergelijks speelt zich ook af tussen de overheid onderling en/of met de politiek en/of met het bedrijfsleven. Het gaat niet om het geschenk op zichzelf maar om de relatie als geheel.

In 1999 presenteerde het kabinet de nota ‘Integriteit in het openbaar bestuur’. In de top van de rijksdienst moet serieus omgegaan worden met meldingen van serieuze misstanden. Er wordt een externe onafhankelijke Commissie Integriteit Rijksoverheid in het leven geroepen die zelfstandig onderzoek kan verrichten, wanneer een door een ambtenaar gemelde misstand door de eigen organisatie niet serieus wordt opgepakt. Hierdoor zal het niet meer nodig zijn dat een ambtenaar als ‘klokkenluider’ zaken naar buiten brengt. Maatregelen in dit beleid zijn:

⁷³ Het imago van de overheid. Hoofdstuk 10, blz 154

⁷⁴ De kreukbare overheid. Blz. 137

- Voor een bepaalde categorie ambtenaren, waaronder de topambtenaren, wordt geregeld dat hun nevenfuncties openbaar zijn;
- Voor dezelfde categorie ambtenaren zal in de wet de mogelijkheid worden opgenomen dat zij ook hun relevante financiële belangen aan hun werkgever moeten melden;
- Voor alle ambtenaren op de ministeries geldt sinds kort dat zij geen giften of diensten mogen aannemen die honderd gulden of meer waard zijn (minder dure relatiegeschenken mogen uiteraard ook geen invloed hebben);
- Ambtenaren die zijn vertrokken bij een ministerie, mogen twee jaar lang niet meer als externe opdrachtnemer worden ingehuurd. Een dergelijke 'draaideurconstructie' vormt namelijk een gevaar voor het integer functioneren en de beeldvorming van de overheid (sfeer van vriendjespolitiek en oneerlijke concurrentie);
- Een uitzondering voor een bepaalde periode geldt voor ambtenaren die in het kader van een afvloeiingsregeling werk 'meekrijgen' van hun werkgever. Dit om de overstap naar een nieuwe functie te vergemakkelijken.

De nota maakt deel uit van de reeks "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" en was door het kabinet toegezegd tijdens het Kamerdebat over de Vliegcramp Bijlmermeer.

Her en der worden in de literatuur nog meer separate oplossingen aangedragen, waarop verder in het onderzoek (indien relevant) de nodige aandacht aan is geschonken.

5.5 De spanning tussen bedrijfsmatig werken en integriteit

In deze laatste paragraaf ga ik in op het bedrijfsmatige probleem van de overheid. Waarom vormt integriteit nu een spanning met bedrijfsmatig werken door de overheid? De aanleiding dat deze discussie binnen en buiten de overheid speelt, komt overduidelijk naar voren in de voorgaande paragrafen. Hoewel slechts marginaal aantoonbaar, speelt fraude en corruptie ook zonder bedrijfsmatig werken al een rol. Het is niet ondenkbaar dat door bedrijfsmatiger te gaan werken een en ander mogelijk verergert, en dat daarmee de integriteit alleen maar meer in het geding komt. Zeker na de bouwfraudeaffaire is integriteit binnen het openbaar bestuur een hot item geworden. De parlementaire enquêtecommissie geeft letterlijk aan dat, door een trend naar bedrijfsmatig werken, de risicomomenten zullen toenemen. De commissie doet dit door te wijzen op de toenemende contacten tussen overheid en bedrijfsleven, vanwege de belangrijke informatie en bevoegdheden die ambtenaren hebben.

Er kan hier echter nog een stap verder in gegaan worden, want het ligt niet alleen in de externe sferen. Er is namelijk naar de stellige verwachting bij de overheid intern ook iets mis als het gaat om bedrijfsmatig werken. Tenslotte - en dat voegt dit onderzoek ook toe - heeft de overheid een permanent probleem met haar integriteit als het gaat om 'onbewuste' fraude, maar hierover straks meer.

5.5.1 Een discrepantie?

In paragraaf 5.1.1 ging het al even over het normen en waarden debat in de Tweede Kamer (maart 2004). In essentie ging het daarbij om een discussie over fraude, corruptie en integriteit. In 2001/2002 heeft de bouwfraude affaire gespeeld, waarin juist dit soort frauduleuze gevallen en integriteitproblemen werden aangetoond. Daarnaast zien we sinds enkele jaren dat zowel de overheid als het bedrijfsleven bezig is met het opstellen en implementeren van gedragscodes. Hierin komen bijvoorbeeld ook de klokkenluidersregelingen en het integriteitbeleid aan de orde. Uiteraard is dat een prima ontwikkeling, maar het zegt ook iets. Zoals reeds aangetoond is er iets aan de hand, onderkent men dat en wil men er ook daadwerkelijk iets aan doen. Maar..... het spanningsveld blijft. Waarom?, daarvoor neem ik u mee in de gedachten van zowel Lane⁷⁵ als

⁷⁵ Lane, J.E., 1994, Will public management drive out public administration?, *Asian Journal of Public Administration*, volume 16,2

Jacobs⁷⁶, die de bedrijfsmatige en bestuurskundige benadering van overheidshandelen bespreken. “De bestuursmatige overheid – met haar martiale waarden en normen – biedt geen pasklaar antwoord op de vele kwesties die bij een bedrijfsmatige overheid – met haar commerciële waarden en normen – een rol spelen, en omgekeerd”.

In de bestuursmatige benadering staat de stabiliteit, rechtvaardigheid en voorspelbaarheid van regels en procedures centraal. Dit is nodig om het overheidsbestuur in goede banen te leiden en concentreert zich op een zorgvuldige uitoefening van rechten, plichten en bevoegdheden. Bij de bedrijfsmatige benadering draait het niet zozeer om het spel, maar om de knikers. De resultaten, oftewel het bereiken van de (beleids)doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten, staan voorop. De aandacht wordt gevestigd op: efficiency, effectiviteit, flexibiliteit, innovatie en winstgevendheid.

5.5.2 Samenvatting

De bestuurskundige literatuur en de media hebben het uitgebreid over fraude, corruptie en integriteit. Fraude is een meer interne kwestie van het niet kunnen of willen voldoen aan complexe regelgeving. Er is zelfs sprake van onbedoelde fraude in het geval dat medewerkers incompetent zijn voor de juiste uitoefening van hun functie. Corruptie wil ik duiden als extern georiënteerd. Hierbij gaat het om de bereidheid van de medewerker om zich om te laten kopen ten gunste van het individuele belang. Hierbij speelt de loyaliteit van de ambtenaar aan zijn organisatie een belangrijke rol. Interessant is de voetnoot bij het artikel van D.W.M. van de Lugt⁷⁷. “Voor het onderscheid tussen fraude en corruptie wordt gemakshalve uitgegaan van het standpunt dat fraude zich afspeelt tussen twee partijen, de (zich wederrechtelijke bevoordelende) fraudeur en de gemeenschap als slachtoffer. Terwijl corruptie drie partijen kent: de niet-ambtelijke omkoper, de omgekochte ambtenaar (die beiden, zij het van verschillende zijde, worden bevoordeeld) en de gemeenschap/organisatie als benadeelde.”

Als een overheid een bedrijfsmatige impuls in haar organisatie implementeert, wordt het plegen van fraude en corruptie - door de commerciële waardepatronen van de bedrijfsmatige benadering - ‘makkelijker’ en ‘interessanter’ om het zo als overheidsmanager goed te doen. En er vervolgens zelf ook nog eens beter van te worden.

Een aanleiding voor corrupt gedrag ligt wellicht in het feit dat een overheidsmanager vaak met zeer veel (gemeenschaps)geld bezig is. Het handelingsmandaat ligt na bepaalde managementafspraken volledig bij deze persoon, hoewel zijn collega uit de private sector met veel minder financieel mandaat meestal een veel hoger salaris heeft. Door complexe begrotingstechnieken, een hoogwaardige vakkennis en een grote hoeveelheid aan projecten/programma’s is de politiek leidend aan het ambtenarenapparaat, waardoor een overheidsmanager met een goed verhaal erg veel kan ‘regelen’. De private sector weet dat natuurlijk ook en probeert de overheidsmanager te verleiden tot frauduleus of corrupt gedrag, omdat dit in financiële zin vaak een (uiteindelijk) positief gevolg heeft voor het particuliere bedrijf.

Onderbouwing relatie bedrijfsmatig werken en integriteit

Integriteit binnen de overheid is zelfs los van een bedrijfsmatig werkende overheid een noodzakelijk, maar nobel streven. Door een integere overheid zou de legitimiteit niet in het geding mogen komen, maar de recente geschiedenis leert wel anders. Met name omdat integriteit noodzakelijk is, vormt het zonder expliciete aandacht een probleem met bedrijfsmatig werken. Juist als de overheid een bedrijfsmatige aanpak heeft gekozen, dan heb je als overheidsmanager

⁷⁶ Jacobs, J., 1993, Systems of survival, *A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, London

⁷⁷ Machtsbederf ter discussie. Blz 60

allerlei redenen om het niet zo nauw te nemen met allerlei regels en wetmatigheden. Desalniettemin is een schending van integriteit zeer schadelijk voor het vertrouwen van de burgers in de overheid.

Door maatschappelijke trends, individualisering en globalisering verandert de publieke opvatting over normen en waarden (neemt af). Maar juist door opgetreden affaires wordt het normen en waarden debat in de politiek gevoerd en dus expliciet onder de aandacht gebracht. De geringere binding aan de samenleving enerzijds en de aandacht van de politiek – en niet te vergeten de media – anderzijds conflicteren met elkaar, waardoor er een integriteitprobleem ontstaat. De samenleving streeft geen ideaal meer na, zoals een hardwerkende loyale ambtenaar, maar handelt via eigen waarden en normenpatronen in individueel belang. Hieraan kunnen de commerciële waardepatronen van bedrijfsmatig werken veel beter (makkelijker) bijdragen, dan de ‘ouderwetse’ bestuurlijke waardepatronen.

De politiek en de maatschappij eisen van de regering dat er efficiënter - met minder ambtenaren en kosteneffectiever – wordt gewerkt. De overheid meent dit in een tendens met de overige westerse landen via bedrijfsmatig werken voor elkaar te krijgen. Zuiver gekeken naar een efficiëntere overheid in termen van personeel en uitgaven dan zou dit te verklaren zijn. Maar de overheid is nu eenmaal geen private instelling met slechts een winstoogmerk. Er dient een land bestuurd te worden, waarbij de overheid geacht wordt te handelen in het algemeen belang. Echter door de complexiteit van onze maatschappij is de overheidsbedrijfsvoering uiterst kwetsbaar. Door de vele regels en procedures is de overheid kwetsbaar, als het gaat om het feit dat medewerkers er gewoon niet aan kunnen voldoen. Daarnaast zijn ook een aantal cruciale posities binnen de overheid kwetsbaar. Tenslotte neigt de cultuur van controle op controle tot een kwetsbaar geheel. Kwetsbaarheid van de overheid is een maat voor de integriteitsinbreuk. De gevoeligheid voor een integriteitprobleem wordt bepaald door de gevoeligheid voor fraude en corruptie in de gehele bedrijfsvoering. Fraude en corruptie worden om diverse oorzaken ingezet, namelijk: als marktmechanisme, als salarisaanvulling, als efficiency tool, als politiek instrument en om rechtspraak te beïnvloeden.

Conclusies
literatuuronderzoek
&
Theoretisch model

*H o o f d s t u k 6***6 Conclusies literatuuronderzoek & theoretisch model****6.1 Confrontatie bestuurskunde en bedrijfskunde**

De beide wetenschappen spreken elkaar zeker niet tegen, zo blijkt uit de literatuurstudies. Ze onderbouwen elkaar eerder en vullen elkaar aan. De bestuurskunde gaat veel meer in op een beschrijving van het probleem, namelijk het spanningsveld van bedrijfsmatig werken door de overheid (waarbij overigens slechts deels aandacht wordt geschonken aan integriteit). De bedrijfskunde zoekt veel meer naar oplossingen. De bestuurskunde brengt uitvoerig de maatschappelijke rol van een overheidsinstelling onder de aandacht, en is daardoor terughoudend over een bedrijfsmatige aanpak voor een dergelijke instelling. Uit het empirisch onderzoek bij (hoge functionarissen van) Rijkswaterstaat blijkt overigens het tegendeel, zij zijn wel degelijk van mening dat bedrijfsmatig werken leidt tot een verbetering van de bedrijfsvoering door overheidsinstellingen.

Hoewel de bestuurskunde in deze discussie vrij aan de oppervlakte blijft gaat de bedrijfskunde de diepte in. Theorieën over de aanpak van het probleem, en hiermee worden de maatregelen voor het invoeren van goed integriteitbeleid bij bedrijfsmatig werken bedoeld, heeft de bestuurskunde niet of nauwelijks. Binnen de bedrijfskunde en het bedrijfsleven zijn ze daar wel uitvoerig mee aan de slag. De essentie hierbij is, hoe gaan we om met onze legitimiteit, verantwoordelijkheid met bijkomende dilemma's en (onderling afhankelijke) belangen. En deze essentie is zeer van belang, want hier gaat het bij de integriteitdiscussie binnen de overheid ook om. Beide wetenschappen, maar dat blijkt ook uit het empirisch onderzoek, hebben nauwelijks conflicterende standpunten. Ze kijken wel beiden op een andere manier naar het probleem. Dat is op zich ook niet vreemd, want het bedrijfsleven heeft er belang bij vanuit een winst oogmerk en de overheid vanuit haar belang tot een effectief, efficiënt en legitiem ambtenarenapparaat.

6.2 Wat is integriteit: definitie!

Wat opvalt bij de meeste definities die van integriteit gegeven worden, is de negatieve lading die eraan ten grondslag ligt. Integriteit wordt doorgaans gedefinieerd als zijnde de afwezigheid van fraude en corruptie. Het verdient de voorkeur integriteit positiever te definiëren en het te koppelen aan de notie van kwaliteit, waardoor het een belangrijk facet wordt binnen alle werkzaamheden en bedrijfsvoeringsprocessen.

Integriteit betekent dan dat men haar functie adequaat en zorgvuldig uitoefent in het licht van haar positie en alle in het geding zijnde verantwoordelijkheden: 'je doet waarvoor je bent aangesteld en je staat voor wat je doet'. Niet frauderen of corrupt zijn, is hiervoor dus duidelijk niet voldoende! Het vergt meer. Het gaat om niet meer en minder dan een 'goed functionaris'. Dat betekent dat náást de eisen van onkreukbaarheid ook waarden als collegialiteit, betrouwbaarheid, klantgerichtheid, objectiviteit, fatsoenlijkheid, effectiviteit, en efficiëntie als aspecten van integriteit opgevat dienen te worden.

Voorts is het belangrijk te onderkennen dat integriteit verder gaat dan het simpelweg naleven van de regels. Juist waar die regels ontbreken of niet helder zijn zoals in nieuwe, complexe of veranderlijke situaties wordt het spannend. Juist in die situaties komt het erop aan dat men in staat is om op (moreel) verantwoorde wijze te oordelen en te handelen conform maatschappelijk geaccepteerde waarden en normen.

Indien gekozen moet worden voor een compacte formulering voor het begrip integriteit biedt onderstaande definitie een goed handvat.

Definitie Integriteit:

Integriteit van een persoon en een organisatie verwijzen naar de geïntegreerde beoordeling en beheersing van karakter, gedrag en gevolgen.

Een als positief beoordeelde integratie rondom gedragskwaliteit vloeit voort uit een consistente handhaving van algemeen aanvaarde sociale en ethische waarden en normen.

6.3 Algemene aandachtspunten vanuit de bestuurskunde

Expliciete denkmodellen en/of eenduidige theorieën heeft de bestuurskunde niet. Het is meer een kwalitatief denken over het integriteitprobleem binnen de overheid. Er wordt niet of nauwelijks naar het bedrijfsleven of de bedrijfskunde gekeken. Het wordt bijna altijd in verband gebracht met fraude en corruptie, maar die redenering alleen volstaat niet. Het gaat erom na te denken over de juiste cultuur en structuur van de organisatie met als causaal verband het individueel gedrag en de legitimiteit van de overheidsinstelling.

Het meest kenmerkend voor de toekomst is de populariteit van het implementeren van een bedrijfsmatige overheidsorganisatie. Dit noodzaakt de overheid om voor de toekomst managers uit het bedrijfsleven aan te trekken, ofwel nieuwe (jonge) mensen die veel commerciëler denken en handelen aan te nemen. Deze hang naar commerciële waarden en normen - en dus de hiermee samenhangende mogelijke integriteitsinbreuk - worden niet alleen ingegeven omdat de overheidsorganisatie dat via bedrijfsmatig werken, batenlasten-stelsels en managementcontracten van hun vraagt, maar tevens om te scoren in het belang van hun carrière.

Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwfraude kan het volgende worden geleerd. Hoe ernstig het met fraude, corruptie, belangenverstrengeling en machtsmisbruik is binnen de overheid kan moeilijk worden aangegeven. Dat er echter zaken gebeuren die de integriteit van zowel de bouwsector als de overheid in het geding brengen is onomstotelijk bewezen. Het doet echter recht aan de zaak als ook de andere kant van de medaille mede in beschouwing wordt genomen, namelijk aspecten als rechtmatigheid, toewijding en eerlijkheid.

De aard van het werk in de bouwsector leidt tot innige contacten en contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hoewel dit volledig past binnen het principe van een bedrijfsmatige overheid, neemt het risico tot integriteitschendingen met rasse schreden toe, want het volgende is aan de hand:

- ambtenaren beschikken over belangrijke informatie en beslissingsbevoegdheid voor het door de private sector verkrijgen van overheidsopdrachten;
- ambtenaren mogen noodzakelijke contacten niet misbruiken als deze in strijd zijn met de in de samenleving geaccepteerde waarden en normen.

Aanscherping van de regels op het integriteitsgebied is nodig, omdat de bouwfraudeaffaire heeft aangetoond dat het smeren van de relatie tussen het bedrijfsleven en de overheid geen incident betreft⁷⁸. Vanwege de grote politieke invloed voor deze economisch belangrijke bouwsector, dient niet vergeten te worden dat de overheid ook medeplichtig is aan het in de hand werken van fraude en corruptie. Jarenlang fraude en corruptie geeft aan dat de overheid uiterst kwetsbaar is. Daarnaast blijkt voorsnog dat de overheid over weinig zelfreinigend vermogen beschikt.

⁷⁸ Dit concludeert de Parlementaire Enquête Commissie (PEC) Bouwfraude in haar eindrapport, paragraaf 7.7.1, blz 281/282.

Jur Teders⁷⁹ relateert deze conclusie van de PEC door te schrijven: “Natuurlijk lopen we risico’s door onze veelvuldige contacten met de buitenwereld. We hebben ook direct te maken met marktpartijen die geneigd zijn de grenzen van de wet op te zoeken. V&W-ambtenaren zijn soms zo gefocust op het klaren van de klus, dat andere zaken vergeten worden. Ik ben er dan ook van overtuigd dat recente incidenten geen topje van de ijsberg zijn. Het is eerder zo – een enkele uitzondering daargelaten - dat deze mensen eerder naïef en kortzichtig zijn geweest, dan dat ze de zaak bewust hebben gefleest.”

Omgangsvormen – cultuur – veranderen in een branche gebeurt niet van de één op de andere dag. Het is voor de toekomst dan ook verstandig om er rekening mee te houden dat een deel van de fraude en corruptie ondergronds is gegaan.

De rol van de media kan wellicht terecht (vanwege de sensatie) in twijfel worden getrokken, maar één ding staat klip en klaar vast. Tot voor de bouwfraudeaffaire kon gesteld worden dat er zonder de media geen actie ondernomen werd door de overheid!, zo valt samen te vatten uit het PEC-rapport (is ook bevestiging Montesquei, zie § 5.1.1).

Het dilemma dat de spanning tussen een bedrijfsmatig werkende overheid en integriteit veroorzaakt, gaat over het feit dat een overheid nooit zuiver commercieel en dus nooit zuiver bedrijfsmatig kan, wil en mag functioneren. Er zal altijd sprake zijn van bestuursmatige elementen in het overheidshandelen. Juiste deze ambivalentie leidt tot een mengeling van onverenigbare commerciële en bestuursmatige waarden en normen. Door onverenigbaarheid van waarden en normen is er ruimte voor al dan niet bewuste fraude. Daarnaast werkt deze onduidelijkheid corruptie in de hand. Een goede bedrijfsmatig georiënteerde overheidsmanager zal willen scoren, hetzij op beleidsdoelstellingen, hetzij in eigen belang (zie ook § 3.1.2 en § 3.1.3).

De spanning van dilemma’s:

Het door een overheidsorganisatie nastreven van de waarden efficiency en effectiviteit geeft voedingsbodem voor spanningen met bestuurlijke belangen zoals rechtsgelijkheid, beginselen van behoorlijk bestuur et cetera. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zo efficiënt mogelijke (prijs-kwaliteitverhouding) projectuitvoering ten opzicht van het zo min mogelijk verstoren van de maatschappelijke omgeving. Door de burger wordt het niet als integer ervaren als Rijkswaterstaat zonder enige notie van de omgeving een wegafsluiting plaatst, waardoor er lange files ontstaan. Wanneer ben je integer? Meer effectiviteit op beleidsdoelstelling ten koste van bijvoorbeeld de rechtsgelijkheid? Een eenduidig antwoord is daar niet op. Ook de literatuur doet daar geen uitspraken over. In elk specifiek geval moet de organisatie beseffen dat er maatwerk nodig als het gaat om de beheersing van de effecten van een beslissing ten aanzien van de integriteit (zie ook § 4.1.1 en § 5.5.1).

Tenslotte kan dan ook gesteld worden dat, als een overheid bedrijfsmatig gaat werken, door de eerder aangegeven ambivalentie en dus de onverenigbaarheid van waarden en normen, aandacht noodzakelijk is met betrekking tot integriteit.

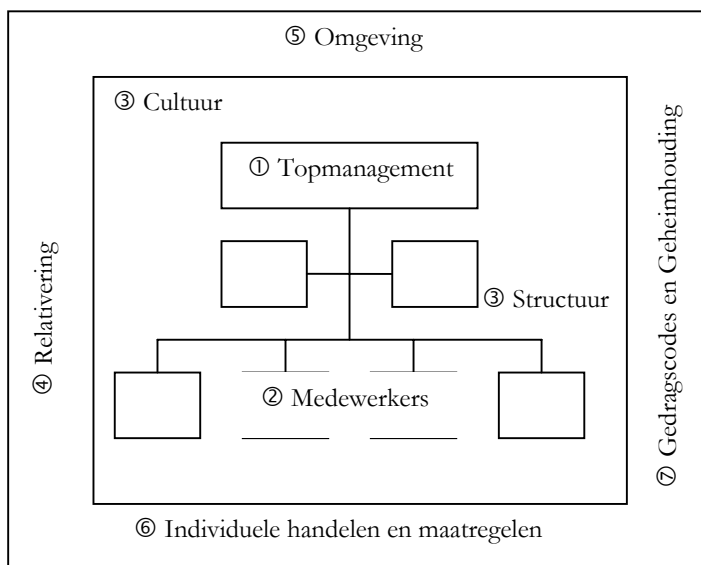
Bij bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat is het nodig de structuur en cultuur van de organisatie zo in te richten dat (onderlinge of externe) belangen, waarden, waarderingen (beloning e.d.), gewenst gedrag en uitstraling met elkaar en naar buiten toe in evenwicht zijn.

6.4 Specifieke integriteitaandachtsvelden vanuit de bedrijfskunde

⁷⁹ Jur Teders is sinds 1 maart 2004 directeur Integriteit bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De geciteerde uitspraak is afkomstig uit het blad VenW, uitgegeven door de directie Communicatie van genoemd ministerie, nr 4, dec. 2004, 2^e jaargang.

Meer in detail wordt ingegaan op een aantal relevante elementen die meerwaarde genereren voor een doordacht integriteitbeleid en die daarmee onmisbaar bijdragen aan een hoogwaardige bedrijfsvoering.

Onderstaand is een theoretisch model met 7 integriteitaandachtstvelden opgesteld. In onderstaande subparagrafen wordt steeds per integriteitaandachtstveld een beschrijving gegeven. Dit model is tot stand gekomen op basis van de kenmerkende issues vanuit de bedrijfskundige literatuurstudie. Tevens beoogt dit model de samenhang tussen aandachtstvelden weer te geven, waarbij ook de aandachtspunten vanuit de bestuurskunde (zie § 6.3) zijn meegenomen. De kern van dit theoretische model wordt gevormd door de aandachtstvelden 1, 2 en 3. Hierin bevinden zich de elementen die ten grondslag liggen aan integer bedrijfsmatig werken. Dat deze elementen de basis vormen wordt onder andere aangeduid in de samenvatting van met name de bedrijfskundige literatuurstudie. De basisrol van de menselijke factor (medewerker) wordt meer benadrukt in de samenvatting van de bestuurskundige literatuurstudie. Daarnaast zijn de aandachtstvelden 4 t/m 7 niet minder belangrijk voor een goed integriteitbeleid, maar hebben nauwelijks effect als de kern niet goed geregeld is. Aandacht voor omgevingsinvloeden wordt ingegeven vanuit de bedrijfskunde alsook het belang van aandacht voor individueel handelen. Gedragscodes en geheimhouding is veelal bestuurlijk gedachtegoed. Relativering is aandachtspunt dat zich in de context van beide literatuurstudie manifesteert. Veel schrijvers roepen op tot een zekere bezinning ten aanzien van integriteit.



Figuur 2: Theoretisch model met integriteitaandachtstvelden

6.4.1 ① De top van de onderneming

Topbestuurders hebben voorbeeldfuncties. Een slecht voorbeeld doet slecht volgen. Voorkom in alle gevallen een kloof tussen het hogere management, het lagere management en de medewerkers. Dit kan zijn in beloning, in mandaat, in verantwoordelijkheden, in bureaucratie, enzovoorts. Daarnaast moeten de vrijheden en beperkingen voor zakelijk (effectief en efficiënt) handelen helder zijn voor zowel de top als voor de lagere rangorden. Vervolgens is het ook raadzaam om bij elke managementbeslissing af te vragen: “Hoe staat het met het risico dat de integriteit geschonden wordt?” Een eenvoudige checklist, zoals bijvoorbeeld ook een financiële haalbaarheid- of rendementsanalyse uit gevoerd zou worden, biedt dan een prima handvat. Tenslotte is het van belang dat het bedrijf een duidelijke uitstraling heeft van wat het bedrijf wil en waardeert! Laat hierover zowel intern als extern geen onduidelijkheid bestaan. Als dat namelijk wel het geval is biedt dit ruimte voor dilemma’s, fraude en/of corruptie.

Overigens is het raadzaam om de (top)bestuurder/managers periodiek te rouleren, dit voorkomt afhankelijkheden, lakse houdingen, scherpste is aansturing en softheid richting de stakeholders.

6.4.2 ② De manager/medewerker:

Een effectief integriteitbeleid ontstaat door (interne) ontwikkeling en is gediend met robuustheid en diepgang. Wat heb je nu nodig voor type managers of medewerkers als het bedrijf integer wil functioneren?

Het bedrijf dient zich te verzekeren van medewerkers met bepaalde kwaliteiten en eigenschappen (dit geldt met name voor personeel op een managementfunctie)⁸⁰:

- geïntegreerd in hun omgeving, maar tegelijkertijd duidelijk herkenbaar als persoon;
- inlevend en oog hebben voor de belangen van anderen, maar ook instaat zijn daarvan afstand te nemen en eigen standpunten te bepalen;
- authentiek, maar het niet schuwen om compromissen te sluiten;
- ambities en idealen, die permanent worden nagestreefd en consequent in het gedrag worden uitgestraald;
- kwetsbaar durven opstellen (en de beperkingen kennen), maar weerbaar tegen verleidingen en druk;
- afspraken nakomen, maar tegelijkertijd oog hebben voor veranderende omstandigheden;
- bij ingrijpende vraagstukken niet (solo) over een nacht ijs, maar op het moment suprême wel knopen doorhakken.

Kortom: kenmerken met permanent wisselende spanningen. Door echter dilemma's te managen kun je personeel testen, ontrafelen en vormen, en daarmee ben je als organisatie dan al een heel eind op de goede weg. Het klinkt wellicht banaal, maar 'iets' doen in het kader van integriteit is vele malen beter dan niets doen. Kijk naar de rollen en de functies van de medewerkers en onderzoek welke beelden er leven ten opzichte van (hogere) collega's. Het is namelijk extreem gevaarlijk voor de integriteit van het bedrijf als een medewerker het niet hoog op heeft met zijn meerdere (de zogenaamde hiërarchische beleving).

6.4.3 ③ De structuur en cultuur

Dat de structuur en de cultuur van een bedrijf een belangrijke basis vormen voor de uiteindelijke integriteit van de onderneming staat niet ter discussie. Maar hoe moeten we die structuur nu inrichten en wat is belangrijk voor het verkrijgen van een goede cultuur. Bij dit aandachtsveld gaat het vooral om het beheersen van meerdere tegenstrijdige belangen. Het gaat om fair play in de (zowel externe als interne) concurrentiestrijd. Het volgende is nodig. Een onderneming dient 4 thema's meer dan duidelijk intern te verwezenlijken en te handhaven evenals dit extern uit te stralen:

- *Loyaliteit en geheimhouding*: respecteer de business-rules; alle problemen wil de top graag horen en 'klokkenluiders' genieten absolute bescherming van het bedrijf.
- *Professionele integriteit*: handel volgens de professionele normen, relativeer in ieder geval het risicoprofiel voordat 'handelen in het belang van het bedrijf' de boventoon voert.
- *Objectiviteit is een must*: eerlijkheid en duidelijkheid duurt namelijk het langst en is altijd verantwoordbaar.
- *Maatschappelijke omgeving*: wees voorbereid op de toekomst, want de wereld verandert (nog steeds) en wordt complexer.

Met het oog op het vorige is het voor de structuur van een bedrijf van belang dat de taken en verantwoordelijkheden van elke functie eenvoudig, en voor iedereen toegankelijk en zonder dit steeds te veranderen, vastliggen. Hierbij hoort ook dat de relaties en consequenties tussen de verschillende functies eenduidig in beeld gebracht moeten worden. Ook dienen de vrijheden, de beperkingen en het mandaat van elke functie vastgesteld te worden. Een logisch gevolg is dat

⁸⁰ De integere manager. Blz. 75/76

(werk)processen – niet complex – voor een ieder duidelijk moeten zijn en (werk)procedures/regels – zo weinig mogelijk – voor iedereen toegankelijk en uitvoerbaar moeten zijn. Tenslotte dient over de beloning van een functie geen onduidelijk naar de ander te bestaan.

De cultuur van het bedrijf is onlosmakelijk aan het voorgaande verbonden. De cultuur maakt een bedrijf uniek door de manier van denken, voelen en handelen. Door het ‘inbouwen’ (en daar gaat jaren overheen) van bovenstaande vier thema’s is de dan ontstane cultuur namelijk bepalend voor de keuzes die het management en een werknemer maakt als deze met dilemma’s wordt geconfronteerd. Wees tenslotte duidelijk over het te voeren sanctiebeleid bij integriteitsinbreuk.

6.4.4 ④ Relativering: ethische eisen en praktische feiten

Het is absoluut op z’n plaats om welk vertrouwens-, fraude- en/of corruptieprobleem dan ook te beoordelen op relevantie. Ten eerste om het waarheidsgehalte van het probleem in het juiste perspectief te zien. Ten tweede omdat bij onterecht beschuldigen zowel hele branches, afzonderlijke bedrijven dan wel een individu of familie hard getroffen kunnen worden.

De uitkomsten van het Q-sort onderzoek (zie § 4.3.2) benoemen het als volgt, en zijn bijna één-op-één toepasbaar op de publieke sector:

- *De top van de onderneming zal incidenten die de integriteit schaden nooit kunnen voorkomen. De politiek is te incompetent om verantwoordelijk te kunnen zijn voor het integriteitprobleem van het bedrijfsleven. Hoge salarissen voor topmanagers zijn verantwoordbaar als risicodekking. Klokekluiders moeten adequaat worden beschermd door het bedrijfsleven.*
- *Ondanks veel kritiek ligt er toch ook een belangrijke rol voor de politiek. Door samen te werken met het bedrijfsleven moet het vertrouwen worden hersteld. De politiek moet zorgen voor een goed georganiseerd in en extern toezicht. Tenslotte dient de overheid aan het bedrijfsleven klip en klaar duidelijk te maken wat, in het belang van de sociaal maatschappelijke context, algemeen acceptabel gedrag is bij winstmaximalisatie.*
- *Door twijfel gedreven is er ook een gedachtegang die de schuldvraag ondubbelzinnig bij het topmanagement legt. Zij hebben immers invloed en bevoegdheden om terzake kundig te organiseren en te beslissen! Hiertoe is het meest zinvol om wetgeving aan te scherpen en de accountantspraktijk te belasten met extern toezicht.*
- *Het zijn wel erg veel incidenten! Is er dan toch sprake van crisis? Vanwege functie en positie is de top van het bedrijf hoofdeverantwoordelijk. Persoonlijke aansprakelijkheid van topfiguren is wellicht een oplossing. Bij misbruik van macht en bevoegdheden moet er ‘zwaar’ gestraft worden.*

Deze vier hoofdteksten van het Q-sort onderzoek geven aan dat er noodzaak is tot relativering. Door zowel de politiek als het bedrijfsleven moet er, bij voorkeur in een samenwerkingsverband, overeenstemming zijn over de vigerende ethische eisen. Waar willen we ons met het oog op de maatschappelijke rollen in alle redelijkheid aan houden (en elkaar ook op aanspreken). Vervolgens is het ook een eerlijke zaak om te erkennen dat er legio aan feiten van integriteitproblemen zijn. Dit noopt tot het zoeken naar een oplossing, die bij voorkeur aangepakt moet worden bij de bron.

6.4.5 ⑤ Omgeving

Belangenverstrengeling, twijfelachtige onafhankelijkheid en strijdigheid tussen woorden en daden leiden ontegenzeggelijk tot een inbreuk (of beter gezegd; een aanslag) op de integriteit. Naast het probleem van zelfverrijking en de continuïteit van het bedrijf (ten koste van een andere actor of het eigen bedrijf) leiden een veelheid en complexiteit aan wetten, regels en procedures tot een aanslag op de integriteit. In de huidige interactieve omgeving maakt dit ethisch handelen erg lastig.

Vanuit risicobeheersing bezien is het zinvol om een omgevingsanalyse uit te voeren.

- *Wie zijn de sparringpartners (intern en extern)?*
- *Wie heeft welke belangen in de relatie?*
- *Wat is de rol van de controleurs en adviseurs (accountants/consultants)?*

- *Wat is de rol van de politiek en de media?*

Het verdient in ieder geval aanbeveling om naar iedereen toe duidelijk te zijn over de aan- of afwezigheid van continuïteit en afhankelijkheid van een eventuele toekomstige relatie. Desalniettemin heeft de omgeving een grote impact op de integriteit van een bedrijf.

6.4.6 ⑥ Individuele handelingen en maatregelen

Individuele maatregelen hebben als eerste ten doel om integer gedrag te stimuleren. Vervolgens moet het voor zowel internen als externen duidelijk zijn dat medewerkers bij ongewenst gedrag worden bestraft (in welke hoedanigheid dan ook).

Een eerste belangrijk aspect is dat een integer functionerende medewerker, afhankelijk van het risicoprofiel van zijn werk, op basis van zijn kennis en kunde moet worden beloond. Het bedrijf is immers veel meer gebaad bij een ‘goed’ betaalde medewerker die de integriteit niet in het geding brengt, dan een aantal ‘slecht’ betaalden die zich met vervelende praktijken of een lakse houding bezighouden. Dit moet uiteraard wel gezien worden in het niveau van de functie. Ten tweede verdient het aanbeveling om medewerkers/managers bijvoorbeeld jaarlijks te meten op integriteit tijdens het functioneringsgesprek. Een eenvoudige vragenlijst en een soort tevredenheid-enquête bij stakeholders levert al een aardig beeld op (maar is overigens nooit compleet).

De kernelementen voor een functiebeoordeling op integriteit zijn:

- *Is men in staat de juiste afwegingen te maken en durft men zich daarbij in de spiegel aan te kijken?;*
- *Is men in staat om draagvlak bij collega's te creëren en vertrouwen in hem waar te maken?;*
- *Doet men er alles aan om de organisatie op koers te houden?;*
- *Is men geloofwaardig voor en overtuigend naar mensen buiten de organisatie?*

Het is raadzaam om de medewerkers een training in het omgaan met de geldende waarden en normen te laten volgen. Het is ook vaak gewoon onkunde of onwetendheid dat handelingen en gedrag niet naar behoren verlopen⁸¹. Hiermee kan ook de vermeende taboesfeer rondom het zogenaamde ‘heilig boontje’ worden opgeheven.

In dit individuele aspect van het geheel moet niet vergeten worden nadruk te leggen bij macht, geld, aandacht en (informele) relaties. Met de woorden van Hoetjes⁸² wordt opgemerkt dat in elke organisatie informele relaties onvermijdelijk en onmisbaar zijn. En hierin spelen macht, geld en aandacht ook een belangrijke rol. Het gaat er om de juiste balans van de informele relaties te vinden, want te veel hiervan is ook niet goed. De grens wordt hierbij bepaald door de ondersteunende werking en door de verenigbaarheid met de algemene officiële doelstellingen van de organisatie.

Als zelfverrijking (dat is; het vergaren van materiele rijkdom voor en door het individu) het doel is van zogenaamd ‘carrière maken’, dan is dat (momenteel) binnen de overheid niet acceptabel. Dit is namelijk moeilijk te verenigen met openbare democratische verantwoording, de rechtsstaat en de publieke dienst. Omkoping en afpersing zijn natuurlijk ‘not done’, maar de meer openlijke vormen van zelfverrijking, zoals gratificaties, winstdeling, interessante secundaire arbeidsvoorwaarden en dergelijke die door bedrijfsleven volledig worden geaccepteerd, stuiten binnen de overheid vaak nog op weerstand.

6.4.7 ⑦ Gedragscodes en geheimhouding

Gedragscodes en geheimhoudingsplicht voorkomen alle integriteitprobleem niet, maar leveren wel een belangrijke bijdrage aan de bewustwording. Hoewel het feit van geheimhouding natuurlijk direct neigt naar dilemma's, scheidt het ook duidelijkheid (een dokter praat ook niet over zijn patiënt tegen een andere patiënt, en dat is algemeen geaccepteerd). Die duidelijkheid

⁸¹ Zie ook de opmerkingen van Teders onder § 6.2

⁸² De kreukbare overheid. Blz 31

moet er ook zijn over gewenst (noodzakelijk?) gedrag. De gedragscode⁸³ van de Commissie Corporate Governance onder leiding van mr. M. Tabaksblat bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij een vennootschap betrokken personen (onder andere bestuurders en commissarissen) en partijen (onder andere institutionele beleggers) tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. De principes kunnen worden opgevat als de moderne, en inmiddels breed gedragen, algemene opvattingen over goede corporate governance. Deze ‘Code Tabaksblat’ geeft een goed voorbeeld van een breed gedragen, wettelijk verankerde en geïmplementeerde gedragslijn.

Het is ook van belang om intern (voor de individuele medewerker) een algemene bedrijfscode voor handen te hebben. Met name vanwege de vaak aanwezige onwetendheid en onkunde over een onderwerp als integriteit is dit een handig geheugensteuntje. Een eenvoudige richtlijn bij het opstellen van een dergelijke bedrijfscode is:

- *Wat is de missie van het bedrijf;*
- *Wat willen we als bedrijf voor onze omgeving betekenen;*
- *Welke waarden en normen gelden binnen het bedrijf;*
- *Welke ondergrens moet in acht worden genomen;*
- *Wat is de vuistregel bij het oplossen van dilemma's.*

In het kader van mededingen, voorkennis, belangenverstremming, bescherming persoonsgegevens en dergelijke kan het zinvol zijn om een bepaalde geheimhouding van medewerkers te verlangen. Als bedrijfsleiding dien je je echter wel te realiseren dat niet iedereen competent is om bepaalde geheimhoudingslast te dragen. Weeg dit in ieder geval per functieniveau af.

6.5 Werkhypothese

De spanning tussen bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat en integriteit bestaat weldegelijk, maar door weloverwogen maatregelen en transparantie versterkt bedrijfsmatig werken de integriteit.

Zowel bij de bedrijfskunde als bij de bestuurskunde komt naar voren dat er sprake is van spanningen met betrekking tot integriteit als het gaat om het ondernemend handelen van een organisatie. Vrij vertaalt legt de bestuurskunde de essentie van mogelijke integriteitsproblemen hierdoor bij het zogenaamde bedrijfsmatig werken. Politiek en maatschappij wensen nu eenmaal een efficiëntere overheid, om dit echter ethisch verantwoord voor elkaar te krijgen is maatwerk en deskundigheid nodig (zo blijkt uit de samenvattingen van de literatuurstudies). Of het nu om het bedrijfsleven of de ambtenarij gaat, aandacht voor bedrijfsstructuur, -cultuur en bedrijfsvoering verdienen absolute aandacht, want het is feitelijk afdoende bewezen dat de integriteit meer dan eens is geschaad. Een waarborg van gewenst handelen, duidelijke kaders en transparantie is nodig, omdat dit uiteindelijk het menselijk gedrag – dat een belangrijke impact op integriteit heeft - structureert. Dit gedachtegoed en de implementatie ervan heeft tot gevolg dat maatwerk binnen en rondom bedrijfsmatig werken de integriteit versterkt.

⁸³ Internetsite: <http://www.corpgov.nl/Definitieve%20code>

Empirisch onderzoek

*H o o f d s t u k 7***7 Empirisch onderzoek****7.1 Inleiding**

Om te komen tot actuele empirische gegevens was er aanvankelijk het idee om een brede enquête en enkele diepte-interviews te houden. Omdat diepte-interviews met terzake deskundige personen gezien het onderwerp, namelijk onderzoek naar ‘slimme’ integriteitmaatregelen, veel relevanter informatie op zou leveren en omdat een brede enquête zeer veel tijd kost, alsmede dat er vraagtekens te zetten zijn bij de betrouwbaarheid en de response, is er voor gekozen de beschikbare tijd alleen te benutten voor de diepte-interviews.

De interviews zijn daarentegen wel uitvoeriger aangepakt dan eerst de bedoeling was. Hiertoe is een onderzoeksmodel opgesteld met vijf thema’s, onderverdeelt in stellingen en open vragen. Voor een weergave van het model wordt verwezen naar bijlage 1 en 2 van dit document. De structuur en de thema’s van het onderzoeksmodel zijn ontstaan op basis van de hiervoor beschreven integriteitvaardigheidsvelden (hoofdstuk 6) en daarbij de nog niet aan de orde geweest zijnde deelvragen van dit onderzoek (§ 2.3.3).

Het onderzoeksmodel heeft overeenkomsten met de methode die het SMO (zie § 4.3.2) heeft gebruikt. Alle vragen baseerde het SMO steeds op **4 aspecten**, namelijk:

- omvang (uitgewerkt als: beschrijving en omvang van het probleem);
- oorzaken;
- verantwoordelijkheden;
- oplossingen.

In de 5 thema’s van het interviewonderzoek komen deze 4 aspecten ook terug, om hiermee informatie te genereren voor de overkoepelende vraag: “Hoe kan bewust bedrijfsmatig werken bijdragen aan een versterking van de integriteit van Rijkswaterstaat?”.

De **5 thema’s** van het stellingen- en interviewonderzoek zijn:

- Structuur en cultuur van de organisatie;
- Omgeving (actoren en externen);
- Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever;
- Factor ‘mens’ en integer gedrag;
- Vragen gericht op openstaande deelvragen.

Voor de afbakening van de interviews zijn niet alle openvragen voorgelegd aan alle deelnemers. Er is een weloverwogen keuze gemaakt welke vragen aan welke deelnemer zijn voorgelegd. Het gehele onderzoeksmodel omvat 20 stellingen en 20 openvragen.

Voorafgaand aan het daadwerkelijke interview zijn aan alle deelnemers de 20 stellingen voorgelegd (zie bijlage 1). Tijdens het interview zijn per deelnemer steeds 8 van de 20 openvragen aan de orde geweest (zie bijlage 2).

De deelnemers (zie ook bijlage 3) zijn onderverdeeld in vier doelgroepen. De doelgroepen zijn:

- **Ambtenaren** van Rijkswaterstaat om de interne aangelegenheden een plaats te geven. Zij zijn ondervraagd op alle 4 genoemde aspecten en ten aanzien van alle 5 de thema’s.

- - (*)⁸⁴ Drs. A. Lambarts, Chief Financial Officer Bedrijfsvoering, Rijkswaterstaat;
- (A) Ir. P. Struik, Directeur Realisatie Werken, Rijkswaterstaat Zuid-Holland;
- (B) S. Bezuijen, Hoofd Regiokantoor Zuid, Rijkswaterstaat Zuid-Holland.
- **Private sector**, het met Rijkswaterstaat verwante bedrijfsleven van aannemingsbedrijven en consultants. Zij zijn met name vragen voorgelegd over de aspecten: oorzaken en oplossingen en dit ten aanzien van alle 5 de thema's.
 - (C) Ing. J.M. van Langeveld, Directeur businessunit, Ingenieursbureau Oranjewoud;
 - (D) Ing. P. van der Knaap, Adjunct directeur, Boskalis Nederland.
- **Politiek**. Vanwege de debatten over integriteit, een efficiënter ambtenarenapparaat en de parlementaire enquête bouwfraude, die de integriteit zwaar op de proef heeft gesteld. Zij is met name gevraagd naar verantwoordelijkheden en oplossingen en opnieuw ten aanzien van alle 5 de thema's.
 - (E) Mw. ir. M. Vos, Tweede-Kamerlid, Groenlinks
(voorzitter parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid).
- **Bedrijfskundige wetenschap**, vanwege de bedrijfskundig invalshoek van dit onderzoek. Ook hij is alleen gevraagd naar verantwoordelijkheden en oplossingen ten aanzien van alle 5 de thema's.
 - (F) Prof. dr. M. Kaptein, Hoogleraar bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit en werkzaam bij KPMG Ethics & Integrity.

Commentaar

Voor intern Rijkswaterstaat commentaar zijn na afloop de resultaten van dit interviewonderzoek besproken met mevrouw mr. T. van Zoelen. Zij is onlangs door het Directieteam aangesteld als integriteitcoördinator van Rijkswaterstaat Zuid-Holland. Deze commentaarronde is vooral gedaan om de relevantie van de uitkomsten voor de organisatie en de betrouwbaarheid van de empirische informatie te staven.

Weergave van de uitkomsten

De weergave van de resultaten van het empirisch onderzoek is opgehangen aan de 5 eerder genoemde thema's. Zo worden in de 1^e subparagraaf van elk thema de uitkomsten van de voorgelegde stellingen besproken. In de 2^e subparagraaf wordt steeds uitvoerig stil gestaan bij de gesprekken en uitkomsten van de interviews. Tenslotte betreft de 3^e subparagraaf steeds een beknopte samenvatting van gegenereerde empirische gegevens in relatie tot het theoretische model volgens hoofdstuk 6. Als laatste alinea van deze 3^e subparagraaf wordt steeds uitgebreid het commentaar van Van Zoelen ten aanzien van de gevonden informatie besproken.

Tenslotte

Van elk interview is een verslag gemaakt, die zijn echter niet toegevoegd als bijlage bij dit document. Aan het begin van elk interview is dat ook besproken met de deelnemers, om zodoende een zo betrouwbaar en eerlijk mogelijk interview af te nemen. Voor methodische verantwoording zijn die verslagen uiteraard wel beschikbaar, maar niet eerder dan na toestemming door betreffende deelnemer.

Geen van de deelnemers had bezwaren tegen vermelding van naam, functie en organisatie. En eveneens hebben alle deelnemers het interviewverslag geautoriseerd.

⁸⁴ Met de heer Lambarts, als zijnde de opdrachtgever voor dit onderzoek, is geen interview gehouden. Hij bevindt zich echter wel op een belangrijke positie bij Rijkswaterstaat voor het implementeren van (nieuwe) bedrijfsvoeringbeleid. Aan hem zijn dan ook wel de 20 stellingen voorgelegd.

7.2 Structuur en cultuur van de organisatie

7.2.1 Resultaten stellingenonderzoek Structuur en Cultuur

Naar aanleiding van dit stellingenonderzoek kan het volgende geconcludeerd worden:

- Omvang: De deelnemers zijn het onderling niet eens over het feit dat allerlei schandalen, prijsafspraken, gerommel met de boekhouding enzovoorts hebben geleid tot een omvangrijke vertrouwenscrisis. Het ligt er aan hoe je dit punt bekijkt. Vanuit de branche gezien is er natuurlijk wel een crisis, die al een paar jaar duurt en waarschijnlijk nog een paar jaar zal duren. Maar zoals Lambarts aangeeft: “Dat de maatschappij het vertrouwen in Rijkswaterstaat heeft verloren, dat zie ik niet”.
Waar de deelnemers het wel over eens zijn, betreft de wenselijke snelle actie tot verbetering van de onderlinge relaties om zodoende het vertrouwen te versterken.
- Oorzaken: De deelnemers zijn het er unaniem over eens dat het noodzakelijk is voor een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat om de ouderwetse bureaucratische cultuur en een complexe ontoegankelijke structuur met ‘vervelende’ besluitvormingsprocedures aan te passen. Het ‘hoe’ wordt later op terug gekomen. Struik wijst op regelgeving en gedrag: ontwerp en implementeer dit vooral robuust en eenvoudig. Van Langeveld en Lambarts benadrukken met name de duidelijkheid met betrekking tot verantwoordelijkheden (zeker in combinatie met de nieuwe contractvormen).
- Verantwoordelijkheden: Hoewel een aantal deelnemers hierover twijfelt, meent men toch overwegend, en een aantal zeer stellig, dat de top van het ministerie en de top van Rijkswaterstaat als eerste verantwoordelijk is voor ontstane integriteitproblemen. Het gaat hierbij natuurlijk niet om de schuldvraag, maar de top moet worden aangesproken op het moment dat een probleem ontstaat. Zij hebben immers de mogelijkheden en de invloed om in eerste instantie preventief problemen te voorkomen en om in tweede instantie corrigerende dan wel bestraffende maatregelen te treffen.
- Oplossingen: Men is het er ook unaniem over eens dat er een functiebouwwerk dient te zijn, waarin taken en verantwoordelijkheden alsmede bijbehorend mandaat voor iedereen inzichtelijk en toegankelijk moet zijn. Tevens acht men het unaniem verstandig dat het (top)management expliciet en herhaaldelijk, zowel intern als extern, communiceert over het adequate welbewuste denken en handelen van Rijkswaterstaat. Intern creëert dit draagvlak en cultuur, extern leidt dit vooral tot een vertrouwensbasis. Tenslotte voegt Lambarts hier aan toe, dat: “duidelijkheid de basis voor helder aanspreken is”.

7.2.2 Interviewresultaten thema Structuur en Cultuur

(1) De vraag roept zich op of de huidige structuur en cultuur van Rijkswaterstaat invloed heeft op de integriteit van de organisatie. Dit naar aanleiding van de ontstane vertrouwenscrises als gevolg van de bouwfraudeaffaire. Van der Knaap is stellig van mening dat er op werkvloerniveau niet of nauwelijks sprake is van een vertrouwenscrises. Tevens geeft hij aan dat de media er een ongelofelijk opgeblazen verhaal van heeft gemaakt, wat het beeld van een vertrouwenscrisis versterkt. Het verdient echter de eerlijkheid om aan te geven dat Rijkswaterstaat nog steeds over een vrij bureaucratische structuur beschikt. Besluitvorming en dergelijke moet over een heleboel schijven evenals de zaken die verantwoord moeten worden. Het omgekeerde is ook het geval als er iets omlaag de organisatie in moet, dan moeten de zaken op werkvloerniveau daadwerkelijk heel goed geregeld worden. Een punt van aandacht hierbij is dat het daarbij wenselijke (beperkte) mandaat mee naar beneden afdaalt. Een bepaald mandaat voor een persoon kan hem meer en beter verantwoordelijk voor zijn werk maken. Voor je eigen portemonnee zorg je immers veel beter (efficiënter) dan wanneer die van een ander is. “Maar let op”, adviseert Lambarts vanuit relativiserende invalshoek, “Het geven van mandaat geeft ook meer kans om oneigenlijke dingen te doen (zie bijvoorbeeld Havenbedrijf Rotterdam en Ahold). Beperkt mandaat betekent een extra

toets maar ook bescherming tegen "rare dingen". Je moet bedenken dat het nooit om de eigen portemonnee gaat, maar altijd die van een (anonieme) belastingbetaler". Zo zou je dus ook over structuur na kunnen denken. Van Langeveld is het daar volledig mee eens, en voegt er tevens aan toe: "Mijn mening blijft dat integriteit in het gedragscomponent van de mensen zelf zit, maar (bedrijfs)structuren kunnen daarin wel helpen". Handelen van uit oprechtheid en rechtmatigheid is naderhand verantwoordbaar omdat de procedures zijn gevolgd. Dit maakt het handelen tevens navolgbaar van wat er is gedaan. Maar hoe zit het nu met de invloed van structuren en culturen met betrekking tot integriteit? Zowel Van der Knaap als Van Langeveld geven aan dat de huidige Rijkswaterstater een integer persoon is. Van Langeveld: "Er zitten mensen aan tafel die integer met een klant bezig zijn, ze willen bijvoorbeeld gewoon een mooie nette goede weg. Er wordt dan nagedacht over het formuleren van prestatie-eisen en de daarbij behorende controle-inspanning. Dat zijn gedreven mensen, die staan voor hun werk". Er zijn problemen geweest, maar de zogenaamde crisis (het probleem van eventuele fraude en corruptie) is zeker niet omvangrijk. Het is wel door éénlingen, de media en de politiek sterk uitgegroot, waardoor de impact voor de branche omvangrijk is. De belangen, verhoudingen, relaties en het vertrouwen in elkaar moeten spoedig stabiliseren.

(2) Een ander aspect bij het nadenken over structuur en cultuur is het leggen van prioriteiten. De deelnemers zijn uitgedaagd om in te gaan op een verstandige aanpak voor integer bedrijfsmatig werken. In de ogen van Struik is het uitermate belangrijk om aandacht te schenken aan het primaire proces. Hij zegt: "Een goede, hiermee bedoel ik een slagvaardige, eenvoudige en begrijpelijke Administratieve Organisatie (AO) geeft fundamentele inrichting voor rechtmatig, integer en doelmatig handelen". Dit is mijns inziens een subliem inzicht, want naast het concept van bedrijfsmatig werken goed te organiseren, creëert dit de basiscultuur voor integer gedrag. Daarbij kan men duidelijk worden aangesproken op (eventueel verkeerd) handelen. In die zin acht Struik het dan ook van ondergeschikt belang om krampachtig te doen over het ontvangen van bijvoorbeeld kerstpakketten, mits binnen de bekende grenzen van redelijkheid.

(3) Met het bovenstaande in het achterhoofd wordt vervolgens afgevraagd of door een eenvoudige structuur de integriteitverantwoordelijkheid wellicht lager in de organisatie gelegd kan worden. In eenvoud ligt toch vaak de kracht nietwaar? Door lagere functies hier nu nadrukkelijk meer betrokken bij te maken, kan dit wellicht een positief effect op de integriteit van de organisatie hebben. Kaptein nuanceert dit, omdat een eenvoudigere structuur zowel positieve als negatieve effecten kan hebben. Een eenvoudige structuur werkt alleen als dit gepaard gaat met een goede bedrijfscultuur. Hij omschrijft het als volgt: "Des te minder je op papier regelt, des te meer moet je wel tussen de oren regelen. Let wel; integriteitschendingen doen zich toch vaak voor door ontoereikende procedures en regels. Als je met eenvoudigere structuur bedoelt een decentralere verantwoordelijkheid, dan is het zelfs een prima idee, maar dan moet je ook echt aandacht besteden aan je cultuur en dit meer en/of breder monitoren. Meer checks and balances aanbrengen. Primair is integriteit een verantwoordelijkheid van het topmanagement, maar uiteindelijk is het ieders verantwoordelijkheid". Bezuijen is over dit allerlaatste ook vrij duidelijk: "het is (zeker) voor de ambtenaar een basisvoorwaarde dat hij handelt volgens de geldende waarden en normen, en hier dus ook persoonlijk aanspreekbaar op is". Vanuit de politieke invalshoek geeft Mw. Vos aan dat de integriteitsverantwoordelijkheid rondom beleidsuitvoering best lager in de organisatie gelegd kan worden, maar: "de top van het bedrijf blijft altijd en primair eindverantwoordelijk, en dat gaat zelfs tot aan de minister en de secretaris-generaal". Zo leerde de bouwfraudeaffaire dat de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en handelingen op papier allemaal best goed waren beschreven, maar in de praktijk was er vanuit het management te weinig handhaving op het integriteitbeleid. "Het komt pas ten volle tot zijn recht", zo gaat mw. Vos verder, "als daar expliciete en herhaaldelijke aandacht van de top van Rijkswaterstaat voor is". Ook geeft zij aan dat er controle op de uitvoering moet zijn voor wat betreft het handelen

volgens de gestelde regels en deelt hiermee voluit de mening van Kaptein. “Het is echter wel een dilemma, want het leidt wel tot meer bureaucratie”, zo besluit zij, “persoonlijke aansprakelijkheid in relatie tot het werken voor de overheid is en blijft een lastig punt”.

(4) Bovenstaand gaat het al even over ‘oplossingen’. Maar hoe gaat het bedrijfsleven hier nu mee om en wat merkt Rijkswaterstaat daar van? Misschien heeft de bedrijfsmatige aanpak van Rijkswaterstaat iets aan de maatregelen die bedrijven al dan niet hebben doorgevoerd. In gesprek met Bezuijen, die in zijn functie vaak opereert als spil tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, beschrijft hij zijn ervaringen met het hierop gerichte beleid van het bedrijfsleven. Bezuijen: “Grote aannemingsbedrijven zoals Heijmans, Ballast Nedam en BAM zetten het bedrijfsbeleid hieromtrent zwart op wit en laten dit alle cruciale medewerkers ondertekenen. In deze brieven staat letterlijk dat verboden prijsafspraken en niet integere handelingen niet meer worden getolereerd en bij wangedrag leidt tot ontslag”. Een actief beleid dus om uit de vermeende impasse te komen. “Wat me met name opvalt”, zo gaat Bezuijen verder, “is dat bij dergelijke grote bedrijven een vernieuwing en verjonging wordt aangebracht. Zelfs in raden van bestuur. Hieruit zou je kunnen concluderen dat men weloverwogen afstand neemt van de cultuur van voor de bouwfraudeaffaire”. De bouwfraudeaffaire heeft veel druk op de integriteit gelegd, zo geeft mw Vos ook aan: “Een keerzijde was dat mensen er nauwelijks meer over durven te praten, dat was natuurlijk helemaal niet de bedoeling”. Contacten leggen voor zakelijk handelen is nodig, alleen moeten de gedragsregels bij een dergelijk contact duidelijk zijn.

7.2.3 Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar

Bij dit hoofdstuk gaat het natuurlijk over het criterium ③ structuur en cultuur (zie § 6.3.3). Het heeft ook te maken met het spanningsmodel van § 3.1.1. Structuur is een aangelegenheid van de zuivere integriteitafbakening in het midden van het model. Cultuur manifesteert zich meer in de niet minder belangrijke en zelfs noodzakelijke integriteitmarge. Kernwoorden die naar aanleiding van dit criterium naar voren komen zijn: eenvoud, robuustheid, transparantie en vertrouwen. Het gaat echter ook om de top van de onderneming; criterium ① (zie § 6.3.1). De verantwoordelijkheid voor een juiste structuur en cultuur ligt onomstotelijk (primair) bij de leiding. Daarnaast heeft de ambtenaar een (versterkte) basisvoorwaarde als het gaat om normen en waarden. Naast kennis en kunde van managers en medewerkers is verjonging een must om het ‘nieuwe’ zakelijke spel, zonder invloeden van het verleden, te spelen. Kernwoorden hierbij zijn: verantwoordelijkheid, openheid en deskundigheid.

Het empirisch onderzoek onderstreept de genoemde criteria en onderstreept ook de belangrijkheid van het besef van het spanningsmodel rondom integriteit in relatie tot bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat.

Commentaar

Uit het klankbordgesprek met mw. Van Zoelen komt, als het gaat om structuur en cultuur, naar voren dat Rijkswaterstaat een bureaucratische organisatie met een decentrale structuur is. Op lokatie- en afdelingsniveau worden veel eigen besluiten genomen, zonder dat de effecten hiervan duidelijk zijn voor de organisatie. Anderzijds dringen (topmanagement)besluiten te weinig door tot de werkvloer. “Kortom”, geeft Van Zoelen aan: “niet zichtbaar vice versa en als geheel dus ook niet transparant”. Dit dient wel aan de basis van bedrijfsmatig werken te liggen. “Daar wordt inmiddels hard aan gewerkt”, zo geeft zij aan, “door de invoering van een overkoepelende directie Bedrijfsvoering worden procedures en de structuur eenvoudiger”. Maar heeft het inbouwen van deze veiligheid dan geen gevolgen voor de slagvaardigheid van de organisatie? Daar zijn meer dan genoeg voorbeelden van aan te halen. Van Zoelen: “Dat is zeker een risico. De bedrijfsvoering moet nog steeds sterk vereenvoudigen, hoewel daar al een aantal stappen in zijn gezet. Belangrijker is dat deze vereenvoudiging de prioriteit van het topmanagement heeft”.

Door de nieuwe (financiële) mandaatstructuur wordt helderder wie waarvoor verantwoordelijk is. Juist ook door het beperken van het aantal gemandateerden. De structuur wordt minder versnipperd en dus inzichtelijker.

Van Zoelen: “Het onderlinge vertrouwen moet opnieuw opgebouwd worden, zo blijkt ook uit de gehouden integriteitsdag Rijkswaterstaat⁸⁵”. Het gaat er om dat integriteit als een normaal onderdeel van het functioneren wordt gezien. Vervolgens zijn de afwegingen die dagelijks door eenieder worden gemaakt van belang. “Het draait om een juiste houding en juist gedrag door alle managers en medewerkers”, aldus Van Zoelen. Het mag nog wel een slag opener en dat is niet alleen een topdown probleem. Als het gaat om bijvoorbeeld het rapporteren van problemen naar boven, dan verdient de bottom up openheid ook de nodige aandacht.

Dat leidt tot de vraag hoe integriteit in eerste instantie onder de aandacht wordt gebracht. “Tijdens de integriteitsdag is dit breed neergezet en een nieuwe impuls gegeven. Naast de uitreiking van een eenvoudig boekje met gedragsregels wordt deze dag ingegeven door het feit dat het topmanagement helderheid wil verschaffen”. De basis voor een heldere lijn ligt bij het topmanagement. Het gaat vooral om het echt uitstralen van voorbeeldgedrag: vertrouwen, openheid en openstaan.

7.3 Omgeving van de organisatie (actoren en externen)

7.3.1 Resultaten stellingenonderzoek Omgeving

Op basis van de meningen van de deelnemers naar aanleiding van de stellingen valt op te merken:

- Omschrijving van invloeden: op de wetenschappelijke mening van Kaptein na zijn alle overige deelnemers het er over eens dat zowel het bedrijfsleven, als de politiek, maar ook de media wel degelijk van invloed zijn op de integriteit van Rijkswaterstaat. De politiek is van invloed vanwege haar voorbeeldfunctie en uitstraling via het ambtenarenapparaat. De media en het bedrijfsleven zijn van belang voor het integer gedrag van Rijkswaterstaat, omdat zij de normen en waarden op de proef stellen en deze zelfs proberen te beïnvloeden.
- Oorzaken: Bij een discussie over de oorzaak door derden, zoals accountants, consultants en de media, van een vertrouwenscrisis bij Rijkswaterstaat lopen de mening ver uiteen. Struik geeft aan dat het leggen van de oorzaak bij derden, afschuiven van het probleem is. En dat bevestigt Lambarts eigenlijk ook, zij het gedeeltelijk: “Alle omgevingspartijen spelen een rol, maar het is te gemakkelijk om het op externen af te wentelen, integer ben je zelf”. Voor dit laatste is iets te zeggen, want je kan er ook op een andere manier over nadenken. De problemen zijn er geweest, zie overduidelijk de bestuurskundige literatuurstudie. De omgeving, noem het de maatschappij als algemene actor, heeft dan ook een rol in de beleving over de integriteit van Rijkswaterstaat.
- Verantwoordelijkheden: dit onderdeel heeft sterk te maken met het vorige punt. Bij oorzaken wordt snel de aandacht op verantwoordelijkheid gevestigd. Een belangrijke partij die de aandacht vestigt op allerlei integriteitsgevallen is de media. Sensatiebeluste journalisten geven allerlei gevoelige problemen heel veel aandacht. Maar de media is natuurlijk niet verantwoordelijk voor het handelen van Rijkswaterstaat. Over de rol van het bedrijfsleven wordt in de 2^e alinea van § 7.3.2 dieper ingegaan.
- Oplossingen: Over de hierop betrekking hebbende stelling (8) zijn op één na alle deelnemers het (zeer) eens. Hierbij gaat het erom dat het voor een integere bedrijfsvoering zinvol is om een periodieke omgevingsanalyse te houden, bijvoorbeeld elk jaar. Door hierover in risicobeheersingstermen na te denken versterkt dit zeer zeker een

⁸⁵ Op 20 januari 2005 is bij alle diensten van Rijkswaterstaat een integriteitsdag georganiseerd. Hierbij zijn allerlei integriteitsdilemma's aan de orde gesteld. Kenmerkend was het door 'de werkvloer' ter discussie stellen dan wel het hebben van een andere mening dan het (top)management, ongeacht hier een waardeoordeel aan te verbinden.

adequaat en effectief integriteitsbeleid. Lambarts geeft aan dat het zeer goed is om wakker te blijven voor de ontwikkelingen in de maatschappij. En terecht geeft Struik aan dat dit slechts één van de instrumenten is, maar wel een hele goede. Alleen Van der Knaap wil dit relativeren door te benadrukken dat de verantwoordelijkheid weer bij de projectleiders van Rijkswaterstaat gelegd moet worden, omdat het integriteitsbeleid niet zozeer bepaald wordt door omgevingsrisico's.

7.3.2 Interviewresultaten thema Omgeving

(5) Wat dieper inzoomend op de invloed van omgevingspartijen van Rijkswaterstaat is het van belang om te weten welke rol zij daarin vervullen. De rol en impact van de politiek is zoals reeds beschreven een voorbeeldfunctie die de overheid dient uit te stralen naar de maatschappij. Maar ook kaderstelling: zowel intern bij Rijkswaterstaat als richting maatschappelijke partijen (instellingen, burgers, bedrijven, lagere overheden etc.). Er vanuit gaande dat vanuit een vertrouwensbasis de algemeen geldende waarden en normen gerespecteerd worden door het bedrijfsleven (de noodzaak hiervan benadrukken alle deelnemers), is het desalniettemin van belang dat Rijkswaterstaat met alertheid het bedrijfsleven benadert, omdat handeling altijd plaatsvinden vanuit een winst oogmerk, zo concludeert Struik. Zoals te verwachten valt nuanceerden Van der Knaap en Langeveld uit het bedrijfsleven dit. Waarom zou elk zakelijk contact 'besmet' moeten zijn met het idee dat er iemand van wil profiteren? "Kunnen we niet ook gewoon als mensen met elkaar omgaan, ieder met onze doelstellingen en bovenal met onze eigen deskundigheid. Het gemeenschappelijke wat we hebben is dat we een kwalitatief goed werk willen realiseren waar we trots op kunnen zijn", zo zegt Van der Knaap. Natuurlijk hebben bedrijven maar één bestaansrecht en dat is geld verdienen.

De media heeft ook een interessante rol in deze invloedsferen, echter niet aan de voorkant, maar aan de achterkant van de discussie. "Zij zorgen voor de schandpaal", zo zegt Struik. En dat is in die zin belangrijk, omdat ze zodoende mede-borger zijn van het proces dat de overheid daadwerkelijk actie onderneemt als gevolg van misstanden.

(6) De meeste contacten waar het integer gedrag van de medewerkers van Rijkswaterstaat op de proef wordt gesteld is het raakvlak met het bedrijfsleven. Daar ontstaan relaties, daar gaat het belastinggeld de deur uit, daar willen Rijkswaterstaters een carrière maken, maar ook daar is het punt waar bedrijven geld willen verdienen. Voor een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat zijn de aanleidingen die hebben geleid tot onder andere de bouwfraudeaffaire desastreus. Dat is geen geheim, maar heeft het bedrijfsleven wellicht toentertijd geprofiteerd van incompetent Rijkswaterstaters en een log ambtenarenapparaat? "Nee", zo geven zowel Bezuijen als Van der Knaap aan. Hoe dat er door beide partijen werd omgesprongen met het aanbestedingsbeleid was voor iedereen duidelijk. Grote projecten, denk aan de Oosterscheldewerken, werden niet op de laatste plaats 'in het leven geroepen' om werkgelegenheid te genereren ten gunste van maatschappelijk welvaren en welzijn. Bezuijen: "Dat klopt. Daarnaast was de regulerende werking ten aanzien van gelijkelijke verdeling van werk en behoud van Nederlandse expertise door de bedrijven op diverse gebieden een belangrijk doel". Van der Knaap maakt zich over de competentie van Rijkswaterstaat wel zorgen, omdat de verantwoordelijkheid kennelijk wordt gecentraliseerd en bij de controlediensten wordt gelegd. "Een dergelijke centralisatie leidt tot een demotivatie juist bij de (nog) competente medewerkers en die gaan dan ook weg, waardoor een incompetenter geheel overblijft", aldus Van der Knaap. Dat de Rijkswaterstaatorganisatie log is, daar maken de heren geen geheim van. Dat hier van geprofiteerd wordt ontkennen zij echter stellig. Bezuijen: "De aannemerij heeft er ook gewoon heel veel last van". Concluderend komt het er op neer dat Rijkswaterstaat, zeker op het spanningsveld van de integriteitsmarge (zie hoofdstuk 3.1.1), de juiste competente ondernemende man of vrouw op de juist plaats positioneert. Vervolgens is het uitermate van belang dat, als deze persoon een bepaalde integere handeling binnen de marge verricht of accordeert, er binnen de organisatie volledig vertrouwen en steun

voor deze persoon bestaat (en met name door het management en de toetsende/controlerende afdelingen).

(7) In de politiek en het bestuurlijk kader komt Rijkswaterstaat nog steeds niet zo positief naar voren. Dat ligt deels bij Rijkswaterstaat zelf, door vroeger culturen is dat onmiskenbaar zo gegroeid, maar is in die zin ook de politiek debet of mogelijkterwils laks geweest? Is de politiek in bepaalde mate verantwoordelijk voor het ontstaan van integriteitsgevallen? “In bepaalde mate ben je als politiek natuurlijk wel verantwoordelijk”, zo geeft mw. Vos aan. “Je hebt als politicus altijd verantwoordelijkheid als er met het beleid of de uitvoering daarvan iets niet goed is gegaan, maar het is uitdrukkelijk wel zo dat degenen (ambtenaren en bedrijfsleven) die de integriteitschendingen hebben gepleegd ook de eerste verantwoordelijke zijn”. Naar aanleiding van de bouwfraudeaffaire bleek dat het er bij Verkeer en Waterstaat op papier goed uitzag, maar in de uitvoering is toch heel veel fout gegaan. De vraag is of de Tweede-Kamer zich daarvoor verantwoordelijk moet voelen, uitvoering is toch meer een verantwoordelijkheid van de minister. “Er zijn signalen geweest, de politiek had het ook eerder op kunnen pakken. Blijkbaar is de kaderstelling dit ten grondslag ligt aan de uitvoering niet gestaafd door de politiek. En op dat niveau ligt er dan wel een verantwoordelijkheid”, zo geeft mw. Vos aan. Uiteindelijk is er door de parlementaire enquête bouwnijverheid veel en expliciete aandacht gekomen voor allerlei integriteitkwesies tussen en binnen overheden en bedrijfsleven. “Dat die aandacht er is, is heel belangrijk. Het mag ook best tot uitdrukking komen in de jaarplannen van een Secretaris-Generaal of Directeur-Generaal”, concludeert mw. Vos. Het bespreekbaar maken van het probleem en de bijbehorende dilemma’s en daarover open en frequent communiceren is van belang voor een (eerste) oplossing van integriteitsonduidelijkheden en -spanningen.

(8) Tenslotte is er ten aanzien van omgevingsaspecten aandacht besteed aan het fenomeen ‘relaties’. Hierbij is nagedacht over het (tijdig) verschaffen van duidelijkheid over de continuïteit van een relatie, contact en (vervolg)contract in de toekomst. Maar dus ook duidelijkheid, of beter gezegd openheid over de afhankelijkheid van elkaar met het oog op een toekomstige relatie. Dit onderdeel is zowel bedrijfswetenschappelijk als vanuit het bedrijfsleven benaderd. Kaptein grijpt terug op de, onder bovenstaand besproken ‘oplossingen’, invalshoek van risicobeheersing. “Gezien de complexiteit en ontwikkeling van de omgeving is het juist goed om van buiten naar binnen te denken”, zo geeft Kaptein aan. Een organisatie kan voor de eigen organisatie wel een code ontwikkelen, maar als er al voldoende duidelijkheid over normen en waarden is, dan heeft dat uiteraard geen zin. Richt je dan vooral op omgevingsrisico’s; bijvoorbeeld een jaarlijkse omgevingsanalyse. Rijkswaterstaat heeft veel contracten met marktpartijen en die contracten zijn stuk voor stuk eindig. In de branche-cultuur is het niet gebruikelijk dat er wordt gesproken over de continuïteit van een relatie. Daar zijn belangrijke redenen voor, maar er valt vanuit integriteit iets voor te zeggen om daar open en eerlijk over te zijn. Van Langeveld: “Natuurlijk ga je vragen tegen het einde van het contract, joh opdrachtgever, zijn er voldoende aanleidingen om het contract te verlengen?” Uiteraard is het een optimale samenwerking geweest en is het product daardoor zichtbaar verbeterd. Maar Rijkswaterstaat heeft nu eenmaal te maken met het (Europese) Aanbestedingsbeleid, de Mededingingswetgeving, het Concurrentiebeding etc. etc. Van Langeveld: “Vanuit bedrijfsbelang wil je graag continuïteit hebben om van daaruit weer winst te maken. Maar dat proberen wij op een integere manier te doen door goede dienstverlening te leveren. Gaat een medewerker in de fout, dan kan dit leiden tot ontslag”. Als eerste is het voor het bedrijfsleven zinvol om te weten of het zin om te ‘investeren’ in mogelijke continuïteit van de relatie en/of een vervolgcontract. Helderheid en openheid hierover brengt de medewerker(s) van Rijkswaterstaat ook niet in verlegenheid, zeker op het moment dat zij de wenselijkheid van een vervolgcontract/-relatie zien, maar al dan niet het mandaat hebben om daar over te beslissen. Kaptein zegt tenslotte: “Duidelijke communicatie en helderheid is al veel

mee gewonnen, want het moge duidelijk zijn dat allerlei personen en instanties er baat bij hebben dat men er niet al te duidelijk over is”.

7.3.3 **Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar**

De resultaten zoals besproken in bovenstaande paragraaf richten zich voornamelijk op de criteria ④ relativering en ⑤ omgeving (respectievelijk § 6.3.4 en §6.3.5). Relativering om problemen of in de openbaarheid gekomen kwalijke zaken (van welke aard dan ook) en mogelijk uitvergroot (door wie of wat dan ook) in het juiste licht te zien. Niet in de laatste plaats heeft zelfs de geringste smet een gevolg voor het imago van Rijkswaterstaat en dus ook voor een integere legitieme bedrijfsvoering.

Rijkswaterstaat moet alert zijn op haar omgevingspartijen (bedrijfsleven, politiek, burger, lagere overheden, instellingen etc.), maar zeker niet op voorhand wantrouwend. Dat komt zakelijk integer handelen namelijk niet ten goede. Draaf ook niet door in het vestigen van de aandacht op omgevingspartijen/relaties is het advies. Relaties zijn ook goed en zelf (erg) nodig. Rijkswaterstaat moet zorgen dat zij een zakelijke deskundige sparringpartner is voor het bedrijfsleven. Met deze opmerkingen voegt het empirisch onderzoek zelfs enkele belangrijke aandachtspunten toe aan beide criteria. Kernwoorden bij dit onderdeel zijn: relativering, respect, gezonde behoudendheid, openheid, vertrouwen en legitimiteit (imago).

Gekeken naar het spanningenmodel (§ 3.1.1) dan ontstaan de omgevingsspanningen ten aanzien van integriteit vooral in de “marge” aan beide kanten van het model. Juist in deze integriteitmarge bevindt zich het spanningsveld met de omgeving. N.B. de omgeving is natuurlijk ook aanwezig in de ‘zuivere’ integriteitskolom en in de niet-integere kolom, maar in de ‘marge’, vaak benoemd als het ‘grijze gebied’, gaat het om de spanningen. Door Rijkswaterstaat is dan ook aandacht nodig voor strategie A en noodzakelijke alertheid voor strategie C (§ 3.1.3), zo geven de resultaten van het empirisch onderzoek aan.

Commentaar

Dit als klankbord besprekend met mw. Van Zoelen komt naar voren, dat de omgang met de omgeving in het verleden de cultuur van Rijkswaterstaat heeft gemaakt. Van Zoelen: “We waren een zeer goede, waarschijnlijk te goede, opdrachtgever. Het interne kennisniveau is hoog, maar de zakelijk strategische niveau was laag. Daar moet dan ook in worden geïnvesteerd. Het harde zakelijke spel vinden we blijkbaar moeilijk om te spelen”. Ligt dit aan de juiste competenties van het personeel of aan de condities die er door Rijkswaterstaat worden gesteld aan het spel? Je kunt je afvragen of we in het verleden wel voldoende zicht en inzicht hadden op en in het spel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dat zakelijke spel moeten Rijkswaterstaat nu wel gaan spelen. Bij de aanstaande status van agentschap is bedrijfsmatig werken een belangrijke pijler. Het managementcontract tussen de diensten en het ministerie is daarbij een harde interne randvoorwaarde. Van Zoelen: “Het spel verandert dus we moet het opnieuw gaan organiseren”. Door een andere mix van checks and balances wordt mede via het bedrijfsvoeringproces naar de top verantwoord. Er wordt minder en andere informatie aan de managers gevraagd. Minder in detail en meer planning op hoofdlijnen.

7.4 **Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever**

7.4.1 **Resultaten stellingenonderzoek Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever**

Op basis van het resultaat van het stellingenonderzoek kan het volgende worden geconcludeerd:

- Beschrijving van de impact: Dieper doorvragend op antwoorden van stelling 9 blijkt dat alle deelnemers het eens zijn over de grote loyaliteit van de Rijkswaterstaatmedewerkers. Zo goed mogelijk, zij het soms met hele terechte kritiek, handelt men volgens nieuw doorgevoerde procedures, beleid, contractvormen etc. Struik zegt hierover: “Loyaliteit, adequate ondersteuning door Bedrijfsvoering(processen) en integriteit liggen in elkaars

verlengde”. Door een eenvoudige en eenduidige bedrijfsvoeringkolom wordt het professioneel opdrachtgeverschap versterkt. Van der Knaap voegt daar nog aan toe: “Het is tevens professioneel en integriteitversterkend om de mensen op het interactieniveau weer meer verantwoordelijkheid te geven”.

- **Oorzaken:** Is de legitimiteit van Rijkswaterstaat geschaad door de zichtbaar geworden integriteitsproblemen naar aanleiding van bijvoorbeeld de bouwfraudeaffaire? Ja, en een beetje nee zeggen de deelnemers. Lambarts blijft neutraal en merkt op: “Ik merk die ‘ernstige schade’ niet”. Maar toch is er volop beweging op het integriteitsvlak binnen Rijkswaterstaat! De legitimiteit is in ieder geval ernstig op de proef gesteld en, zo vinden Bezuijen, Van Langeveld en Kaptein, heeft een aantal deuken opgelopen. “Het gaat hierbij niet zozeer om het ‘hoe’”, zo zegt Struik, “maar primair gaat legitimatie om de beheerfunctie en –taken van Rijkswaterstaat”.
- **Verantwoordelijkheden:** Zoals reeds in de eerste alinea van deze paragraaf aangegeven heerst er over de verantwoordelijkheid voor loyale medewerkers en een juiste basis voor een legitieme organisatie volledige saamhorigheid. Alle deelnemers zijn van mening dat deze verantwoordelijkheid geheel bij het (top)management ligt.
- **Maatregelen:** Behoudens Van der Knaap, die met het oog op een slagvaardige en integere bedrijfsvoering enige weerzin heeft tegen leggen van een bepaalde ‘macht’ bij een accountantdienst, zijn alle andere deelnemers het eens over het feit dat (onafhankelijke accountants)controle de kans verkleint dat medewerkers onjuiste informatie verstrekken of frauderen. Tevens zijn alle deelnemers het er over eens dat het zelfs belangrijk is om een goed contact en een open (informele) communicatiesfeer tot stand te laten komen tussen het (top)management en de rest van de organisatie. Dit versterkt de integere bedrijfsvoering, omdat het de kans op schandalen verkleint.

7.4.2 **Interviewresultaten thema Loyaliteit en legitimiteit**

(9) Hoe groot is dat eventuele legitimiteitsprobleem nu eigenlijk? Hoe ervaart de maatschappij de legitimiteit van Rijkswaterstaat? “De publieke opinie zal niet heel erg positief zijn”, zegt Van Langeveld, “elke dag honderden kilometers file, gladde wegen in Zuid-Holland, dan wordt het nog een beetje gekleurd in de pers; ministerie: doe iets aan die wegen!” Bij de publieke opinie gaat het met name om het heden. De meeste mensen zijn de bouwfraudeaffaire van 2002 allang vergeten. Nu zijn die gladde wegen hot alsook de kostenverslindende projecten die door de commissie Duyvensteijn onlangs zijn onderzocht. Vervolgens kun je je afvragen of deze legitimiteitskwesies, die in de toekomst ongetwijfeld zullen blijven bestaan, conflicten gaan opleveren voor integer bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat. Als je op het randje van de bestuursmatige belangen van Rijkswaterstaat opereert dan kan het zo zijn dat de commerciële elementen van het bedrijfsmatig werken hiermee gaat botsen. Twee opmerkingen wil Van Langeveld hierover kwijt: “Ten eerste heeft, naast Rijkswaterstaat, het bedrijfsleven ook nog wel een paar slagen te maken om in die zin te werken aan legitimiteit. Ten tweede wil bedrijfsmatig niet zeggen dat je sjoemelt met regels, bedrijfsmatig wil ook niet zeggen dat je je werk slecht zou doen, integendeel: juist niet”. “Een positieve impuls voor bedrijfsmatig werken en het onderlinge vertrouwen zou zijn, als er een goed instrument ontwikkeld kan worden waarbij (in aanbestedingssferen) kwaliteit (financieel) gewaardeerd wordt”, zo besluit Van Langeveld. Dit laatste wordt vanuit de ambtenarenhoek volmondig bevestigd.

(10) Nadenkend over oorzaken van problemen zoals zichtbaar geworden bij de bouwfraudeaffaire, roept dit de vraag op of dergelijke problemen zich niet meer voordoen. Op de man af en confronterend vraag ik de ambtenaren en het bedrijfsleven of er geen prijsafspraken, vooroverleggen bij aanbestedingen en/of omkopen meer worden gedaan door de marktpartijen (openvraag 10). Bezuijen: “Gezien de prijsstelling voor contracten die momenteel worden afgegeven door de bedrijven, dan kan het niet anders zijn dan dat het is afgelopen. Alles

gaat bijna voor overlevingsprijzen weg. Het beleid van de meeste bedrijven is er op gericht om te proberen om de komende jaren te overleven. Er op hopen dat we straks weer op een normale manier zaken kunnen gaan doen”. Van der Knaap is ook overtuigd van het feit dat er geen van dergelijke problemen meer geschieden. Bij doorvragen over het feit wat Van der Knaap vindt van allerlei aantijgingen klokkenluider van Ad Bos, waarover reeds eerder is gesproken in het bestuurskundige literatuuronderzoek, wordt hij furieus – maar daarom niet minder kenmerkend voor de situatie zoals ook Bezuijen dit ervaart. Van der Knaap (op persoonlijke titel): “We zijn het toch wel met elkaar eens, dat zowel bij Rijkswaterstaat als bij de aannemerij uiteindelijk maar erg weinig mensen rond lopen die niet kloppen. Of de heer Bos hier wel of niet bij hoort moet ieder zelf maar een mening over vormen, echter voor mij staat vast dat deze man in ieder geval niet uit integriteit handelt maar vanuit andere doelstellingen. Daarom probeert hij nu ook zoveel mogelijk onrust te zaaien. Ik loop dagelijks rond in deze branche en zie niets van de aantijgingen die de heer Bos in de wereld brengt. Alle aanbestedingen verlopen tegen een extreem laag prijsniveau waarbij het voor de aannemerij alleen maar overleven is. Een werk voor 10% onder de kostprijs aannemen is op dit moment beter als geen werk hebben. Samenvattend kan ik zeggen dat deze beweringen zeer irritant en bedroevend zijn, en ze worden door de hele aannemerij als zeer vervelend ervaren”.

(11) Vervolgens vroeg ik me af hoe de politiek nu eigenlijk de professionaliteit en legitimiteit van Rijkswaterstaat ervaart. Wat is het beeld dat de politiek over Rijkswaterstaat heeft? Bestaat het gevoel en de mening dat er momenteel, nu de bouwfraude zo'n drie jaar geleden is, niets meer 'geregeld' wordt door medewerkers of door de top van Rijkswaterstaat? Om een integriteitversterkende bedrijfsvoering tot stand te laten komen is het van belang om te weten waarop, zeker voor de korte termijn, ten minste de prioriteiten moeten worden gelegd. Mw. Vos: “Moeilijk om te zeggen. Vele ambtenaren wisten van de integriteitschendingen af. Ik heb er geen beeld van hoe dat nu is, maar ik sluit niet uit dat er momenteel ambtenaren zijn die te nauwe contacten met bouwbedrijven onderhouden of zaken op een onjuiste manier regelen”. Een effectieve controle is noodzakelijk, bijvoorbeeld door een (nieuwe) afdeling Bedrijfsvoering binnen Rijkswaterstaat, hierbij ontstaat echter wel het dilemma met de slagvaardigheid. “Dat klopt”, zo gaat mw. Vos verder, “maar er zijn te veel onjuiste zaken gebeurt, dus aanpassingen zijn noodzakelijk mijnsinziens”. Meer ingaand op de legitimiteit dan blijkt dat de politiek ook het beeld heeft dat Rijkswaterstaat, en eigenlijk het gehele departement van Verkeer en Waterstaat, een flinke deuk heeft opgelopen. Het blijft vooralsnog de vraag voor mw. Vos of er door Rijkswaterstaat – als gevolg van de bouwfraudeaffaire – voldoende schoon schip is gemaakt en afdoende disciplinaire maatregelen zijn genomen. Blijkbaar schort het dan ook aan communicatie vanuit het departement naar de politiek.

(12) Ten behoeve van een professionele opdrachtgever naar externen toe, maar ook ter bevordering van loyaliteit en legitimiteit zijn een aantal maatregelen van belang. De deelnemers zijn gevraagd naar juist die maatregelen, die bijdragen aan een versterking van de integriteit. Struik is over twee aspecten zeer duidelijk: “regelgeving sterk vereenvoudigen”, dit ervaart hij zelfs als een noodzakelijke voorwaarde. Maar om de medewerkers na bewezen integere inzet hiervoor op enigerlei wijze te belonen, ziet hij niet zitten: “Zeker niet doen! Integriteit is een basisvoorwaarde van normaal ambtelijk handelen, geen beloningsaspect”.

- De mandatering van functionarissen (opdrachtgevers) centraliseren kan helpen bij het voorkomen van grote missers, maar op andere fronten kan dit evengoed een doelmatige bedrijfsvoering frustreren (en zelfs de legitimiteit in gevaar brengen).
- Modelcontracten kunnen ook helpen in het kader van eenduidigheid, zeker naar buiten toe, maar heeft ook het risico in zich dat medewerkers niet meer in detail over een (zakelijk)contract na (kunnen) denken.

- Een overkoepelende afdeling Bedrijfsvoering biedt kansen en risico's voor een integere bedrijfsvoering. Het risico is dat het contact met de werkvloer verloren gaat, waardoor afdelingen onderling een 'ander taal' gaan spreken (mogelijk verlies aan onderling draagvlak).

Bezuijen zegt over dit laatste punt: "De kans voor integriteit bij een afdeling Bedrijfsvoering is het feit dat zij straks het gehele inkoopproces van Rijkswaterstaat gaan beheersen. De mensen op de werkvloer moeten op basis van echte argumenten deze afdeling zien te bewegen tot het sluiten van een transactie alsmede de beheersing daarvan. Er zit dan een extra stap in die het onmogelijk maakt om eigen gemaakte fouten te verbloemen". Bij deze kans zijn overigens wel vraagtekens te zetten, want het is een streep door de rekening van slagvaardigheid en efficiënt werken (zo beaamt ook Bezuijen).

7.4.3 **Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar**

Het gaat er bij legitimiteit om wat de mensen daadwerkelijk van Rijkswaterstaat ziet. Beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen. Lange files door werken aan de weg. Een goed signalering- en ongevalmanagement. Daarnaast zijn de voor het publiek minder (of niet) zichtbare processen van bedrijfsvoering om de taken te realiseren van belang. Daarom moet het huis op orde zijn, want Rijkswaterstaat gaat immers met publiek geld aan de slag! Door goede beheersing van de bedrijfsvoering, goede producten (= wegen, vergunningen, etc.), maar juist ook door een open communicatie over problemen en de aanpak daarvan ontstaat er legitimiteit. Dit wordt dan, zowel door de Politiek als door de maatschappij, zo ervaren. Hiertoe zal Rijkswaterstaat naast integer ook zakelijk moeten opereren (= professioneel opdrachtgever). En dat is weer niet anders mogelijk dan door loyale medewerkers.

Legitimiteit, professioneel opdrachtgever en loyaliteit zijn terug te vinden in veel criteria. ①, ② en ③ (respectievelijk § 6.3.1 t/m §6.3.3) als het gaat om het scheppen van de juiste condities, alsmede het draagvlak van de medewerkers/managers met hun expertises en tenslotte een duidelijke terugvalbasis. Vervolgens zijn ⑥ 'individueel handelen' en ⑦ 'gedragscodes en geheimhouding' van belang.

Concluderend onderstrepen de deelnemers de criteria voor een integere bedrijfsvoering als volgt: Eenvoudige bedrijfsvoeringprocessen (veel eenvoudiger en eenduidiger dan momenteel het geval is); Een onderling goed contact en een open communicatiesfeer; Adequate controle op de diverse processen; Verantwoordelijkheden op het juiste niveau regelen (daar waar het zakelijk verstandig is, dit hoeft overigens niet gepaard te gaan met mandaat); Relatieveer uitlatingen van de publieke opinie voor wat betreft een vermeende impact op het bedrijfsmatige werken; Zorg voor medewerkers/managers met een ter zake kundig competentie- en commitmentniveau. Natuurlijk is hier ook sprake van spanningen en dilemma's. In het spanningenmodel (§ 3.1.1), waarin de dilemma's rondom integriteit geplaatst kunnen worden, zijn de legitimiteit en de loyaliteit zowel in de linker als in de rechte integriteitmarge aan de orde. Niet zo zeer in één van de strategieën, maar meer in de gevisualiseerde risicostappen. Buiten een afsprakenkader, maar binnen de vigerende normen en waarden wordt een risico genomen. Daar zijn beide partijen vaak bij gebaad om een optimaler resultaat (of inzet) te bereiken. Zeker bij individuele kwesties kan dit spanningen voor de rest op leveren.

Commentaar

Als het gaat om loyaliteit wil Van Zoelen hierin toch graag een onderscheid maken. In aanvulling op wat blijkt uit het empirisch onderzoek worstelen de mensen wel degelijk met het loyaal zijn aan de organisatie/maatschappij enerzijds en het individuele belang anderzijds. De organisatieloyaliteit is hoog, juist vanwege de grote betrokkenheid bij het werk. "De loyaliteit waarbij het individu op enigerlei wijze een voor- of nadeel heeft, is een veel lastiger probleem. Als ambtenaar heb je vaak voorkennis als het gaat om plannen voor ontpachting of bebouwing. Als

dit familie of vrienden zou raken, wat doe je dan? Staat de geheimhoudingsplicht dan ook hoog in het vaandel? De mensen worstelen daar mee, zo blijkt ook uit de gehouden integriteitdag”. Over de in de laatste alinea van § 7.4.1 benoemde maatregelen om te komen tot een integere bedrijfsmatige organisatie geeft Van Zoelen aan dat ze er in ieder geval aan bijdragen. “Het is daarnaast ook van belang dat je de signalen herkent”, zegt zij, “want we hebben in hoge mate te maken met een kennisgerelateerde cultuur”.

Een probleem waar dan ook echt iets aan gedaan moet worden is de openheid binnen de gehele organisatie. Of het nu gaat om personeelsmanagement of projectmanagement: het middenmanagement vangt vice versa signalen, verantwoordingen en problemen af.

7.5 Factor ‘mens’ en integer gedrag

7.5.1 Resultaten stellingenonderzoek Factor ‘mens’

Op basis van het stellingenonderzoek naar een eerste mening van de deelnemers komt wel het volgende naar voren:

- **Omvang:** De deelnemers zijn het overwegend eens met het feit dat het functioneren van elk afzonderlijk individu elke dag en op vele niveaus een ‘aanslag’ doet op zowel de interne (bijv. het niet zo nauw nemen met regelgeving) als de externe integriteit (bijv. relatiegeschenken, informatie verstrekking etc.). Dat dit echter desastreuus is voor bedrijfsmatig werken, ontkent men. Het is gewoon goed om dit steeds in het achterhoofd te houden.
- **Oorzaken:** Ondanks het feit dat het in aanraking komen met ‘interessante contacten’ en dat ‘het grote geld’ blijft trekken is meer dan de helft van de deelnemers het niet eens dat het management niet in staat zou zijn om integriteitincidenten te voorkomen. Lambarts blijft echter nuchter: “je kan weldegelijk een heleboel incidenten voorkomen door duidelijke richtlijnen, de controle hierop en het bespreekbaar maken daarvan; maar samenspanning tot een kwade zaak kun je nooit uitsluiten”. Het management moet dus altijd alert blijven.
- **Verantwoordelijkheid:** Hoewel de meningen over verantwoordelijkheid van integer gedrag door een individu verschillen, vindt men overwegend dat deze verantwoordelijkheid niet bij het management ligt. Van Langeveld: “Elke medewerker is verantwoordelijk voor zijn eigen gedrag, wel kunnen door voorbeeldgedrag en eenduidige sturing door het management misstappen voorkomen worden”.
- **Maatregelen:** Op dit aspect heeft de laatste stelling (16) van het onderzoek betrekking. De meerdere verschillende oplossingen in één stelling riep toch wat verwarring op. 50% van de deelnemers is het eens met het feit dat klokkenluideregelingen en gedragscodes slechts gedeeltelijke oplossingen zijn. Behoudens de visie van Van der Knaap is men overwegend van mening dat de factor mens een onzekere factor in een integere bedrijfsvoering is. Risicoafhankelijk salaris en persoonlijke aansprakelijkheid voor integer handelen (alsmede periodieke verantwoording hierop) bieden betere oplossingen.

7.5.2 Interviewresultaten thema Factor ‘mens’

(13) Hoe groot is eigenlijk het probleem voor een integere bedrijfsvoering als het gaat om de verleidingen en dilemma’s waar de individuele medewerker steeds mee te maken heeft? “Het is zo groot als dat de bedrijfsleiding er aandacht aan besteed”, zo zegt Van Langeveld. Bovenstaand is al opgemerkt dat de omvang in ieder geval niet desastreuus is. “Het begint ermee wat je eigen normen en waarden zijn”, zegt Van Langeveld, “maar wordt er eigenlijk wel leiding gegeven? Iemand aanspreken op zijn functioneren is heel erg lastig. Je moet ergens iets van vinden en dan ontstaat er een discussie die heel erg moeilijk is.” In de gedragscode van Oranjewoud staat: *‘het is de verantwoordelijkheid van iedere medewerker om deze bedrijfscode na te leven op juiste wijze die past bij zijn of haar positie in de organisatie’*, en *‘e.e.a. speelt een rol in de jaarlijkse beoordeling van functioneringsgesprek’*. op

zich duidelijk, maar wat dan als het fout gaat? Van Langeveld: “Geen discussie over mogelijk. Bij ernstige fouten in het kader van ons integriteitbeleid kan dit leiden tot ontslag”.

(14) Zou de integriteit van een individu kunnen verbeteren door een training in het omgaan met de geldende normen en waarden, zo was mijn vraag aan Van der Knaap en Kaptein. Van der Knaap ziet daar geen heil in: “99% van de mensen acht ik integer, zou een training er nu voor zorgen dat die 1% zich daar iets van aantrekt?” Maar of iedereen weet wat integer is stel ik ter discussie. De bedrijfswetenschappelijke mening bevestigt dit ook. Kaptein: “Het is zonder meer van belang om een goed trainingsprogramma beschikbaar te hebben, waarbij op verschillende momenten gecheckt wordt op voortgang”. Deze kwestie vloeit met name voort uit het feit dat onkunde en onwetendheid van de medewerkers over wat al dan niet acceptabel is wel eens een belangrijke bron van probleemsituaties zou kunnen zijn. Kaptein: “Informatieoverdracht is wel een heel belangrijk middel in integriteitpreventie”. Op de vraag of het verstandig/terecht is om de aandacht zo op de integriteitdiscussie te vestigen, zijn beide heren het eens. Laten we nu eens gewoon normaal doen met elkaar en er wat minder over praten. Aan de andere kant is de discussie ook positief, want als het dood wordt gezwegen ontstaan de problemen uit het verleden. Het gaat om het vinden van het juiste aandachtsniveau.

(15) Dieper doorgaand op de kwestie of juist het management uiteindelijk verantwoordelijk is voor het integer gedrag van elke functionaris leert dat, als het er op aan komt, dat wel het geval is. Maar de medewerker zelf heeft hier als eerste een rol in. De deelnemers zijn het overwegend oneens over het feit dat fouten door medewerkers ontstaan door het eventuele onvermogen van de leiding dan wel vanwege een falend aannamebeleid. Het neigt naar een dilemma over verantwoordelijkheden, maar het management kan zeker iets doen aan de noodzakelijke condities voor integer gedrag. Struik zegt hierover: “Bij een sollicitatie een bewijs van goed gedrag vragen”. Ten aanzien van de kernzaken voor bedrijfsmatig integer werken gaat de wens uit naar: transparante robuuste regelgeving en competent en alert personeel. Beide zaken dienen dan wel door het (top)management gestimuleerd worden. Mw. Vos sluit zich volledig aan bij Struik: “Zoals uit de parlementaire enquête bouwnijverheid blijkt schort het bij overheden aan deskundigheid op zakelijk handelen, daarom is het noodzakelijk om daar bij het aannamebeleid expliciet op te sturen. Maar let op, er ontstaat weldegelijk een risico dat het commerciële belang de overhand krijgt. Permanente alertheid is dan ook geboden”. Verder is zij een fervent voorstander van functieroulatie om cultuurproblemen te doorbreken, alsook een zogenaamde dilemmatraining voor alle medewerkers. Maar er is meer, de gedragscode, de eed en de naleving van beide zaken zijn even belangrijk. “Basis is echter”, zo besluit mw. Vos, “dat het topmanagement duidelijk een voorbeeldfunctie uitstraalt”.

(16) Deze paragraaf gaat over de menselijke factor bij integer handelen. Waar mensen werken worden fouten gemaakt. Soms onbewust en soms bewust. Zoals al eerder aangegeven kan het management zorgen voor de nodige condities om te komen tot een preventief functionerende structuur en cultuur. Ik heb vervolgens de ambtenaren en de bedrijfswetenschap gevraagd naar goede maatregelen. Bezuijen: “In ons functioneringsgesprek is er al een reminder die gaat over integer handelen. Tevens is onze organisatie er al redelijk op ingericht dat een individu alleen de zaak niet kan flessen”. Hierbij valt te denken van de (verplichte) samenwerking met collega's bij het tot stand komen van een proces, als ook de daarop volgende toetskolom met diverse disciplines. Tenslotte is recentelijk de (opdrachtgevers)mandatering sterk gecentraliseerd. Hoewel Kaptein twijfelt of persoonlijke aansprakelijkheid vanwege de juridische benadering en het creëren van mogelijk meer zwarte pietten ooit bij de overheid van de grond zal komen, is hij het samen met Bezuijen eens dat het weldegelijk een hele goede maatregel zou zijn (zeker voor de topposities van het management). Bezuijen: “Dat staat voor mij als een paal boven water. Als

iemand een gemene zaak wil doen, moet hij daar ook persoonlijk op aangesproken kunnen worden. Sowieso”.

7.5.3 **Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar**

Van toepassing op deze complexe factor ‘mens’ is vooral criterium ⑥ ‘individuele handelingen en maatregelen’ (§6.3.6). Kennis en kunde van de medewerker met beloning gekoppeld aan het (integriteit)risicoprofiel van de functie leggen de basis voor ‘behandeling’ van deze complexe factor. Vervolgens is bedrijfsmatig integriteitbeleid gebaad bij een jaarlijkse functiebeoordeling op integriteit. Niet iets nieuws of iets specifiek en zeker niet met het oog op een bevordering, maar als de normaalste zaak van de wereld bij het functioneringsgesprek.

Een effectieve en goed doordachte training dan wel coaching helpt voor bewustwording van integriteit en normen en waarden, maar juist ook om de positieve effecten voor hem/haar en de organisatie onder de aandacht te brengen.

Criterium ④ ‘relativering’ (§ 6.3.4) speelt hier ook een rol. Waar willen we ons met het oog op de maatschappij in alle redelijkheid aan houden en waar spreken we elkaar op aan? Het empirisch onderzoek geeft daar geen eenduidig antwoord op. Wel wijst men op normaal menselijk functioneren bij samenwerkingsverbanden (van welke aard dan ook).

Overigens begint integer gedrag bij jezelf. Daarnaast is het van het grootste belang dat de leiding een duidelijk kader stelt. Hierbij is het absoluut verstandig dat de integriteithamer niet onnodig doorslaat, omdat dit professioneel zakelijk en efficiënt handelen – mogelijk - in de weg staat. De toevoeging van uit de empirie behelst een duidelijke ‘persoonlijke aansprakelijkheid’ bij integriteitschendingen (in ieder geval voor de topposities).

Kernwoorden zijn: vertrouwen, verantwoordelijkheid, robuuste en eenvoudige regels en procedures, respect, relativeren en competent en alert personeel.

Op elke denkbare plaats in het model met spanningstrategieën (§ 3.1.1) kan de factor mens zich manifesteren. Iemand die kwaad wil zoals in strategie C laakt de bovengenoemde kernwoorden. De positie van een dergelijk persoon is onhoudbaar in de organisatie, kortom: ontslag. Als een medewerker er volgens strategie B van overtuigd is dat zuiver bestuursmatig handelen de enige juiste manier van functioneren is, kan de organisatie daar danig ‘last’ van hebben in de zin van het halen van managementcontractdoelstellingen. In Strategie A komt het er op neer dat de genomen risico’s moeten worden beheerst. Alleen een competente factor mens maakt het mogelijk om te komen tot een goed en maatschappelijk verantwoord resultaat.

Commentaar

Zoals bovenstaand al geconstateerd is, is door de deelnemers van het empirisch onderzoek niet zo nadrukkelijk de aandacht gevestigd op houding en gedrag. En juist deze twee begrippen vindt mw. Van Zoelen belangrijk als het gaat om integer gedrag en de factor mens. “Zoals je thuis ook handelt, zo doe je dat ook op je werk”, geeft Van Zoelen aan, “het moet normale zaak zijn dat je je afwegingen uit kunt leggen aan je collega’s of een ander om verheldering vraagt”. Opnieuw gaat het er om dat het (top)management dit als voorbeeldgedrag uitstraalt; sterker nog, het dient inspirerend te zijn voor de medewerkers. Van Zoelen: “Een klein deel van de medewerkers ervaart de aandacht van de top voor integriteitkwestie als wantrouwen in hun functioneren. Het investeren in vertrouwen tussen werkvloer, bedrijfsvoeringkolom en management blijft een aandachtspunt.

7.6 **Bedrijfsmatig werken en integriteit; slotvragen**

7.6.1 **Resultaten stellingenonderzoek Slotvragen**

Stelling 17: De politiek met hun opdracht tot een kleiner ambtenarenapparaat zou wel eens de reden kunnen zijn van nieuwe integriteitproblemen. Hetzelfde werk met minder en andere

mensen in een veranderende Rijkswaterstaat biedt ruimte voor al dan niet bewuste fraude en corruptie.

De antwoorden hierop zijn unaniem. Allen zijn het hiermee oneens. Lambarts en Bezuijen: “Er ontstaat een nieuw normen en waarden proces. De inrichting van de (nieuwe) contractvormen geven minder faalkansen, omdat vooraf alles duidelijk vastligt”. Struik en Van Langeveld maken tenslotte duidelijk dat het niet uitmaakt of een organisatie groot of klein is. Struik: “Beiden kunnen al dan niet integer zijn”. Van Langeveld: “Bij kleine organisaties zijn de onderlinge verantwoordelijkheden groter, en dat is wellicht interessant voor derden. Maar bij een grote organisatie is het weer moeilijker om een eenduidige aansturing door de leiding te realiseren”.

Stelling 18: Bent u van mening dat zelfs de geringste vorm van fraude en/of corruptie per definitie een integriteitprobleem is (zelfs als dit zuiver geschiedt in het belang van Rijkswaterstaat, om zodoende een planning, een budget, een resultaat of een beleidsdoelstelling te halen)?

De antwoorden op deze vraag verschillen sterk. Kaptein, Van der Knaap en Lambarts zijn het hier niet mee eens. Zij gaan overigens in op de beleving, het gevoel, hoe we iets ervaren met betrekking tot de menselijke interactie. Van der Knaap: “Een goede samenwerking wil je soms benadrukken, als mensen onder elkaar. Hier mag op geen enkele wijze een tegenprestatie tegenover te staan, en dit heeft dan ook helemaal niets met omkoping of fraude te maken”. Kaptein geeft aan: “Bij integriteit gaat het er om wat de organisatie (niet) doet”. Bezuijen, Struik en Van Langeveld zijn echter wel van mening dat fraude en corruptie, zelfs in geringe mate, bijdragen aan een integriteitsschending. Zij kijken hierbij niet zozeer naar de menselijke interactie, maar meer naar het feit van het zich voordoen van geringe fraude en corruptie. Struik: “Fraude en corruptie bij Rijkswaterstaat zoals omschreven in de vraag kan verergeren tot zelfverrijking”. Ze zijn het er over eens dat je dit soort dingen gewoon niet moet willen, want dan kom je namelijk ook niet in die dilemmasituatie. Bezuijen zoekt meer naar een oplossing: “Rijkswaterstaat moet er voor zorgen dat zij kundig en eenduidig zaken doen, dan is er nagenoeg geen ruimte voor fraude en corruptie”.

Stelling 19: Klopt het dat de kritieke processen bij Rijkswaterstaat als het gaat om integriteitsbeleid

- zijn:
- (1) Aanbesteden van contracten;
 - (2) Beheersen van contracten;
 - (3) Beslissen over en het handhaven van vergunningen;
 - (4) Het omgaan met publieke samenwerkingen;
 - (5) Houden aan wet- en regelgeving.

Overwegend zijn de deelnemers het eens dat bovenstaand de integriteitsgevoelige processen zijn benoemd. Echter valt hierover wel enkele opmerkingen en toevoegingen te plaatsen. Als eerste zijn (2) en (3) het meest kritiek, vanwege de directe mogelijkheid tot belangenverstrengeling. De processen (1) en (4) zijn minder gevoelig; (1) omdat daar vele ogen naar kijken, (4) vanwege de bestuurlijke spelregels. Tenslotte wordt terecht opgemerkt door Struik dat (5) geen proces, maar een randvoorwaarde is. Een dergelijke reminder is ook (6) het lekken van informatie, zo geeft Lambarts aan. Tenslotte worden er twee belangrijke processen toegevoegd:

- (7) Personeelsbeoordelen (met name het manipuleren van de uiteindelijke beoordeling);
- (8) Kostenbewust handelen (anders wordt de integriteitsdrempel lager, vanwege doelbewuste maar door ondeskundigen niet te verklaren/herkennen marges).

Stelling 20: Welk aspect is naar uw mening onderbelicht gebleven in dit onderzoek over integriteit in relatie tot bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat?

- Lambarts: Geen opmerkingen;
- Struik: De spanning omtrent regeldruk/proceduretijden en slagvaardigheid;

- Bezuijen: Niet alleen door het bouw-/beheersproces te volgen beperk je fraude en corruptie, maar iedereen heeft recht op (volledige) controle;
- Van Langeveld: De nieuwe rol en ambities van Rijkswaterstaat (PPS) in relatie tot integer handelen van zowel marktpartijen als Rijkswaterstaat;
- Van de Knaap: Minder praten, meer doen, weer vertrouwen krijgen en mensen samen laten werken;
- Kaptein: Geen opmerkingen;
- Mw. Vos: Geen commentaar.

7.6.2 Interviewresultaten thema Slotvragen

(*openvraag 17*) Rijkswaterstaat moet kleiner worden. “Meer kwaliteit gaan leveren met minder mensen. Politiek en bedrijfsleven verwachten dat van Rijkswaterstaat. Dit blijkt ook uit het feit dat de politiek meer productie van Rijkswaterstaat verlangt: (in de aanlegsector stijgt het budget in de periode 2003-2008 van € 2,7 naar € 3,8 miljard), terwijl zij voor dezelfde periode een taakstelling van 1.000 fte (van 11.300 fte in 2003 naar 10.300 fte in 2007) krijgen”⁸⁶. Hoe pakt dit uit voor een integere bedrijfsmatig werkende organisatie en wat zijn de eventuele gevolgen? Dit is een verdieping van stelling 17 uit de vorige paragraaf. Het Ondernemingsplan Rijkswaterstaat beschrijft dat het bovenschetste beleid haalbaar is door ondernemender te gaan werken. Er zijn dan ook mensen nodig met andere competenties: ondernemendheid. Het gaat om het vinden van een goede mix tussen bestuursmatige belangen van Rijkswaterstaat en gewenste bedrijfsmatige elementen en dat is lastig, hierover zijn alle geïnterviewde deelnemers het eens. Ook geven alle deelnemers aan dat een kleinere organisatie niets te maken heeft met het niet integer kunnen bedrijfsvoeren. Integendeel. Bezuijen: “Een kleiner wordende organisatie betekent ook een andere rol voor het mandaat. Ik ben er van overtuigd dat een kleiner Rijkswaterstaat in ieder geval slagvaardiger kan zijn. Maar het betekent vanuit het oogpunt van afbreukrisico wel dat het mandaat, en daar is inmiddels een stapje voorwaarts in gedaan, hoger in de organisatie verankerd moet worden”. Vervolgens betrek ik hierin ook nieuwe, aangepaste of juist minder (interne) regelgeving. Van der Knaap: – hij wijst steeds weer op het leggen van de verantwoording op de juiste plaats in de organisatie - “Als je integer handelen geheel door regeltjes op zou willen vangen, dan stranden en verzanden we juist in een onwerkbaar verhaal. In die zin ben ik van mening dat in een kleinere organisatie, waar medewerkers binnen het normen en waardenkader ruimte en vrijheid hebben om te handelen op basis van hun expertise, er heel wat efficiënter gewerkt kan worden. En dat dát het ook heel integer maakt”. Maar dan moet die verantwoording ook heel duidelijk bij die medewerkers liggen. Kaptein zegt hierover: “Je kan hierover twee kanten op redeneren. Als mensen zich door een kleinere organisatie meer betrokken en verantwoordelijk voelen, dan is het positief. Maar als het er toe leidt dat alle controllers en auditors worden geschrapt (dat er minder toezicht is) dat vind ik dat negatief”. Ook mw. Vos geeft aan dat de gevolgen van een kleiner wordende ambtenarenorganisatie tweeledig kunnen zijn. “Het gaat er om dat integriteit echt prioriteit krijgt”, aldus mw. Vos, “dat er echt mensen worden aangesteld die het integriteitbeleid handhaven, dan werkt het positief. Maar als het kleiner worden inhoudt dat de diensten zoveel werk moeten verzetten dat het integriteitbeleid sneuvelt, dan heeft de krimp absoluut negatieve gevolgen”. Van belang is dat integriteit een soort gouden regel is, waarop nooit ingeleverd mag worden! “Voor de toekomst is het van belang dat Rijkswaterstaat echt investeert in het ‘in eigen huis’ hebben van markt-/zakelijke kennis”, dat heeft de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid meer dan duidelijk vastgesteld.

⁸⁶ Ondernemingsplan Rijkswaterstaat, januari 2004, blz. 12 en 13

Hoe zit het eigenlijk met het kennisverlies van de organisatie door alle vertrekkende medewerkers (vanwege versnelde uitstroom ouderen)? “Kennisverlies heeft op zich niets met een kleiner wordende organisatie te maken”, zo vindt Kaptein. Maar als je dit eens spiegelt aan een toekomstige integere organisatie; met name het binnen halen van bedrijfsmatig georiënteerde (ondernemende) mensen? “Ja, ik hou m’n hart wel vast ja”, zo vervolgt Kaptein. En waarom dan? “Ja, kijk, de overheid is geen bedrijf en is geen onderneming. Je kan natuurlijk wel zulke mensen binnen halen, maar er zullen altijd veel procedures en regels blijven bestaan. En uiteindelijk zijn na vele managers de minister en de Tweede Kamer de baas. Die ondernemende mensen lopen alleen maar tegen (meer) muren aan. En die zullen uit frustratie dingen gaan doen waar je niet op zit te wachten”. Maar die richting is in het Ondernemingsplan van Rijkswaterstaat wel ingezet. Straks wil Rijkswaterstaat een agentschap zijn. Kaptein: “Het komt er dan op neer dat je nog beter de controle moet regelen en de juiste cultuur moet scheppen. En dan zou het natuurlijk wel een positief effect op een efficiënte en integere organisatie kunnen hebben”. Met de woorden van Bezuijen besluit ik dit onderdeel over het kleiner worden van Rijkswaterstaat: “Hierin zul je constant gezonde afwegingen moeten maken. Natuurlijk moet je de bestuursmatige belangen van Rijkswaterstaat nooit uit het oog verliezen. Maar met de bedrijfsmatige aanpak is vooralsnog niets mis. Het gaat er om dat de spelregels helder zijn. Kunnen we met kennis van zaken de spelregels zodanig maken, dat ze eenvoudig zijn, maar wel vanuit het oogpunt van integriteit en normen en waarden, recht doen aan ieder individu die belasting betaalt”.

Interessant is wat mw. Vos opmerkt over kennis en de nieuwere contactvormen. “Er wordt door Rijkswaterstaat nog te weinig gedaan aan echte innovatieve contracten”, zo stelt zij, “daar heb je natuurlijk wel specifieke deskundigheid voor nodig”. Mw. Vos: “Daar moet je zeker in deze tijd na de bouwfraudeaffaire en in een pogingen tot een herstel van het onderlinge vertrouwen zeker niet op gaan bezuinigen. Hou of haal de creativiteit in eigen huis en stimuleer het bedrijfsleven daarmee om die kant op te gaan”. De cultuur van hoogdravende technische kennis en een verzuilde noodzaak tot risicoloos contracteren is vastgeroest. Alleen een doorbraak in die cultuur leidt tot de gewenste andere omgang met het bedrijfsleven.

(openvraag 18) Het volgende waar ik dieper op in ga, zijn de fenomenen fraude en corruptie. Uit de literatuurstudies komt al naar voren dat deze fenomenen niet los gezien kunnen worden van integriteit. Belangrijk voor het onderzoek is te weten of, waar en hoe er een relatie met bedrijfsmatig werken bestaat. Het is al interessant om de schaal van het eventuele probleem te weten, want dan kan daar geprioriteerde actie op gezet worden. Vervolgens is het ook zinvol om te beseffen of iets zeer bewust of juist onbewust is gebeurd. In beide gevallen kan dan naar passende maatregelen gezocht worden.

Over het antwoord op deze vraag bestaat geen twijfel. Alle deelnemers geven het onomwonden aan: Ja, er is en er zal altijd fraude blijven bestaan, en: Ja, er is en er zal altijd corruptie blijven bestaan. Van Langeveld geeft aan dat het nu eenmaal een beetje in de mens zit ingebakken. “Bekijk de geschiedenis maar eens, er komt altijd wel weer een klapper boven drijven”. Vanuit realisme en eerlijkheid meent Bezuijen aan te moeten geven dat het een utopie is om te denken dat fraude en corruptie niet meer zullen plaatsvinden. “Door de globalisering en een verkillende samenleving”, zo gaat Bezuijen verder, “ontstaan er weer nadrukkelijk verschillen tussen rijk en arm. Als het dan gaat om overleven, waarbij een levenstandaard tot extremen drijft, werkt dit altijd weer fraude of corruptie in de hand”. Mensen die het zogenaamd minder goed hebben als de buurman, de naaste collega of de nabije zakelijke relatiepartner zullen wellicht geneigd zijn om een inhaalslag te maken. Kaptein benadert het probleem van fraude en corruptie meer vanuit de (georganiseerde) criminaliteit: “Hoe goed je ook maatregelen hebt getroffen om een en ander te voorkomen, daders zullen ook steeds slimmer worden”. Permanente alertheid hierop is geboden, aldus mw. Vos: “Tevens is het zaak dat bij schendingen adequaat en effectief wordt opgetreden”.

Als het gaat om bewuste of onbewuste fraude zijn Van Langeveld en Bezuijen het in ieder geval eens. Als werknemer dien je je te houden aan je arbeidscontract. Je weet waar je voor aangenomen bent, daar zijn goede afspraken over gemaakt. De leiding dient vervolgens helder te zijn over het integriteitsbeleid met bijbehorende sancties. “Tenslotte is het uitermate van belang dat de leidinggevende de medewerkers goed equipeert, opleidt, strak op het beleid aanspreekt en bij problemen ook daadwerkelijk sanctioneert (ook al is het nog zo’n goede vent)”, aldus beide heren.

Heeft het eigenlijk wel zin om de aandacht zo op fraude, corruptie en integriteit te vestigen? Anders gesteld; verbetert de (vertrouwens)relatie tussen Rijkswaterstaat en de maatschappij deze actieve benadering van het begrip integriteit? Struik geeft aan dat dit op de korte termijn niet het geval zal zijn, maar op de langere termijn zeker wel. Even belangrijk is, zo geeft Struik aan, “dat we naast de integriteitsaandacht moeten letten op het herstel van de relatie met het bedrijfsleven”. Fraude en corruptie leidt niet tot een voelbaar maatschappelijk effect concludeert Kaptein. Maar hoe zit dat dan eigenlijk? Rijkswaterstaat, beter gezegd de gehele bouwbranche, heeft wel heel veel last gehad van de Bouwfraudeaffaire. Dat klopt, en het heeft het imago ook zeker geen goed gedaan, maar zo vervolgt Kaptein: “door alleen te werken aan integriteitsbeleid zal er geen voelbaar maatschappelijk effect zijn”. Daar is dus meer voor nodig, en daar ligt de meerwaarde van bedrijfsmatig werken volgens Bezuijen: “We zijn er met z’n allen toch zeker bewuster mee bezig. Het leidt er in ieder geval toe, dat er (weer) echt kennis en kunde aangewend moet worden om een stuk eenduidigheid en transparantie te bevorderen. Dus (in ons geval) goede contracten, waardoor je minder aan de gang hoeft met die oliekan”. Mw. Vos wil over dit punt nog kwijt: “Ambtenarenorganisaties moeten niet altijd proberen de integriteitsinbreuk(en) intern op te lossen, maar het zou goed zijn om naast de hiërarchische kolom bijvoorbeeld hiervoor Justitie in te schakelen”.

(openvraag 19) In de één na laatste vraag van het interview vraag ik de deelnemers naar de kritische en integriteitgevoelige posities binnen Rijkswaterstaat. Van der Knaap: “Mensen die er op uit zijn kunnen op alle posities uiteindelijk frauderen. Echter hoe groter de verantwoording van een persoon is, des te groter kan ook de integriteitsinbreuk zijn”. Het ‘waarom’ laat Van der Knaap enigszins in het midden, als ook het benoemen van de daadwerkelijke functionarissen. Maar over een ding is hij heel duidelijk: “Een bedrijfsmatige manier van werken leidt absoluut niet tot een hogere kans op fraude of een verslechtering van het integer gedrag”. Zowel Struik als Bezuijen vanuit de ambtenaren invalshoek, alsook Kaptein en Van Langeveld vanuit de bedrijfskundige hoek sluiten zich aan bij de mening van Van der Knaap. Struik benoemt het voor Rijkswaterstaat als volgt: “De toezichtkolom, de contractmanagers/-medewerkers, de opdrachtgevers, vergunningverlening/-handhaving, grondverwerwers, management, etc. (heel velen dus)”. Het gaat om nagenoeg elke functionaris, want zo zegt Van Langeveld, “Het gaat om al die posities die te maken hebben met klantencontract”. En dit kan voor de organisatie zowel intern als extern zijn. Bezuijen - en met hem mw. Vos - vult aan: “Het zit op het niveau van degenen die beslissingen nemen, dan wel beslissingen voorbereiden, die geld kosten of geld besparen”. Dus naast klantencontact speelt de bevoegdheid tot beslissingen ook een belangrijke rol. Tenslotte verdiept Kaptein deze discussie: “Kijk met name ook naar de functies die processen - waar anderen voor verantwoordelijk zijn - kunnen provoceren. Daarnaast zijn de functionarissen die ‘interessante’ informatiedragers zijn (dit kan al zeer laag in de organisatie) wellicht risicovol.

(openvraag 20) Aan het einde van dit empirische onderzoek rest mij een prangende vraag aan allen. Komt het integer handelen in het gedrang als Rijkswaterstaat, ondanks haar bestuursmatige belangen, bedrijfsmatiger gaat werken?

Kaptein, mw. Vos en Van Langeveld zijn hierover enigszins behoudend. Kaptein en mw. Vos vinden het echt wel een risico, maar desondanks zou het ook zonde zijn als overheidsinstellingen

niet bedrijfsmatiger gaan werken. “Daarom moeten er wel duidelijke processen en activiteiten worden ingebouwd voor beheersing van de organisatie”, aldus Kaptein, “De legitimiteit dient bevestigd te worden door eveneens duidelijke checks and balances ter controle”. Van Langeveld vestigt meer de aandacht op het agentschap. Dat heeft wat weg van een privatisering, vanwege de efficiencyslag die je wenst te bereiken. “Maar ik ben van mening dat de politiek dat niet zomaar kan doen, er zijn nu eenmaal gewenste maatschappelijke producten die het beste door een zo zuiver mogelijke overheidsorganisatie gedaan kunnen worden. Denk maar eens aan de spoorwegen, als een echt bedrijf stop je gewoon met een onrendabele lijn”. Zo horen waterwegen in de functie van water afvoeren tot de taak van de overheid. En wellicht vanuit een gigantisch maatschappelijk belang is het hebben van (transport) wegen en vaarwegen voor commerciële activiteiten eveneens een zaak voor de overheid.

Bezuijen, Van der Knaap en Struik zijn er veel explicieter over. “Nee, dat komt niet in het gedrang”, zo zeggen zij. Struik: “Integendeel, ik denk dat het Rijkswaterstaat eerder helpt”. Een versterking dus! “Maar”, zo gaan Struik en Bezuijen verder, “het gaat om robuustheid en eenvoud”. “Een goed, slagvaardig, eenvoudig en begrijpelijk bedrijfsvoeringsproces (zeg maar de Administratieve Organisatie (AO)) geeft fundamentele inrichting aan rechtmatig, integer en doelmatig handelen”, zo citeer ik Struik voor de tweede keer (zie ook paragraaf 7.1.2, 2^e alinea). Met name dit laatste onderstreept Van der Knaap volkomen: “Pas op dat we niet verzanden de regeltjes. Ook de zwart-witte toepassing van regels vraagt naar mijn mening om permanente relativering”.

7.6.3 Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar

De onderwerpen van deze paragraaf bekrachtigen alle geformuleerde aandachtsvelden van § 6.3. Ondernemendheid ligt ten grondslag aan bedrijfsmatig werken. Door een overheidsinstelling is dat alleen mogelijk door een mix van bestuurlijke en bedrijfskundige waarden en normen.

Betrekking hebbend op de criteria ①, ② en ③ gaat het daarbij om competente medewerkers en een transparant bedrijfsvoeringproces, waarin met name de verantwoording goed geregeld is. Door de taakstelling gaat er veel kennis verloren. Daarnaast komen er nieuwe bedrijfskundig georiënteerde mensen binnen. Dat is een risico. Naast onderling vertrouwen zal het topmanagement alert moeten blijven voor deze wisseling en wijziging van deskundigheden. Hierbij draait het om de criteria ④ en ⑥. Mensen die de boot missen of juist te hard draven moet tegen zichzelf beschermd worden, waartoe een competente leidinggevende de verantwoordelijkheid heeft.

Als het gaat over de integriteitgevoelige processen en posities zijn de deelnemers unaniem. Dit staat ook direct in verband met het spanningenmodel van § 3.1.1. Met name de posities zijn in het spanningenmodel van belang. Concluderend gaat het om alle momenten waar klantencontact plaatsvindt en bij alle processen waar (en door wie) beslissingen worden genomen. Het grootste risico is aanwezig in de integriteitmarge van het model. Maar er kan evengoed een probleem ontstaan in de ‘juridisch harde’ integriteitkolom van de contracten en het beleid door ondeskundig handelen.

De risico’s niet onbenoemd latend en de noodzakelijke stappen aanbevelend zijn alle deelnemers het er over eens dat bedrijfsmatig werken een belangrijke bijdrage kan leveren aan de integriteit van Rijkswaterstaat. De kernwoorden zijn: robuuste en eenvoudige bedrijfsvoeringprocessen, verantwoordelijkheid enerzijds en verantwoording anderzijds, deskundige medewerkers en wederzijds vertrouwen. De werkhypothese volgens § 6.4 volstaat.

Commentaar

Over een kleiner wordend Rijkswaterstaat wil Van Zoelen tijdens het klankbordgesprek graag drie aandachtspunten kwijt, waarmee ze de uitkomsten van het empirisch onderzoek bevestigt. “Als eerste is het van belang dat we moeten voorkomen dat we zo krap bemenst raken, dat

medewerkers bijna noodgedwongen dingen moeten doen die ‘niet zo handig’ zijn. Ten tweede is het goed om bij het kleiner worden van de uitvoeringsorganisatie te beseffen dat de aard van ons werk flink is veranderd. De politieke druk en het maatschappelijke belang is toegenomen, waardoor de juiste man/vrouw op de juiste plaats nog belangrijker is. Tenslotte moeten procedures echt eenvoudiger, uniformer en transparanter”. Als deze drie punten worden verwezenlijkt draagt dit bij aan een sterke verbetering van de organisatie.

“Wat denkt u”, vroeg ik haar tenslotte, zoals ik dat ook aan alle andere deelnemers heb gevraagd, “Komt bedrijfsmatig integer handelen door Rijkswaterstaat in het gedrang, ondanks het feit dat de bestuurlijke belangen ook gerespecteerd moeten worden?”. Van Zoelen geeft aan dat er in ieder geval een flinke efficiency slag gemaakt kan worden. “Let op; je kan Rijkswaterstaat niet vergelijken met het bedrijfsleven, we dienen inderdaad ook die bestuurlijke belangen. We moeten dus niet doorslaan”. Zij is ook niet van mening dat het integer handelen in het gedrang komt. Een voorwaarde is wel dat de condities zoals in deze en voorgaande paragrafen besproken goed worden geïmplementeerd. Het dilemma zoals opgenomen in de werkhypothese is dan ook aan de orde, maar beheersbaar te maken.

“Wat nog meer aandacht verdient is de externe communicatie”, zo besluit Van Zoelen. “Rijkswaterstaat moet nog beter communiceren naar de politiek, de gebruiker en de opdrachtnemende branche, dat Rijkswaterstaat actief meegaat in de verzakelijking van de maatschappij. Het wordt daardoor inzichtelijker wat we doen, maar vooral ook wat we niet doen. We zijn dan ook beter aanspreekbaar en het is duidelijk waar we als organisatie verantwoordelijk voor zijn; dat moet de boodschap van Rijkswaterstaat zijn”. Deze wijze van communiceren versterkt de legitimiteit en integriteit van de dienst en draagt bij aan de kwaliteit van de organisatie.

Beleidsadvies
versterking
integriteit

H o o f d s t u k 8

8 Beleidsadvies Versterking Integriteit

8.1 Conclusie

In deze paragraaf worden de conclusies beschreven van het onderzoek naar de relaties tussen bedrijfsmatig werken en integriteit. In opdracht van de top van Rijkswaterstaat is onderzoek verricht naar de mogelijkheden die bijdragen aan een versterking van de integriteit.

De werkhypothese volgens § 6.4 is getoetst (zie ook §7.6.3), deze volstaat en krijgt invulling door de navolgend omschreven conclusies, aanbevelingen en advies.

8.1.1 Inleiding

Het onderzoek legt samenvattend de nadruk op vertrouwen, openheid en relativering. Deze drie kernwoorden moeten gestalte krijgen, zodat het bedrijfsmatig werken inderdaad de integriteit van Rijkswaterstaat gaat versterken. Integriteitbeleid is een mix van heldere, eenduidige regels in combinatie met een geaccepteerde houding en gedrag. Fred Heuer⁸⁷ vat de drie kernwoorden eigenlijk treffend samen tijdens zijn openingspeech op de gehouden integriteitdag: “Schendingen van de integriteit zijn schadelijk. Ze beïnvloeden ook de sfeer op het werk. Als je je collega of je chef niet kunt vertrouwen, gaat het ten koste van de openheid en het plezier in de samenwerking”. Waar zit dan die relativering in, vraagt u zich af? Daar wordt verderop in deze paragraaf aandacht aan besteed.

Dit advies geeft uitdrukkelijk geen opsomming van gedragsregels⁸⁸ en allerlei slimme HRM-tools. Hoewel er ontegenzeggelijk overlap naar beide aspecten aanwezig is, wordt dit advies tot de noodzakelijke maatregelen beperkt, die een relatie hebben tot een zakelijke, ondernemende en dus een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat.

Theoretische argumenten met betrekking tot aandacht voor integriteit in relatie tot ondernemend (bedrijfsmatig) handelen zijn er vele. Het meest duidelijke voorbeeld vanuit het bedrijfskunde is het ontstaan van de ‘Code Tabaksblat’ van de Commissie Corporate Governance. De theorie vanuit zowel de bestuurskundige als de bedrijfskundige literatuur leert tevens dat er altijd spanningen zullen bestaan tussen bestuurlijke en commerciële waardepatronen. Dit wordt ingegeven door uiteenlopende belangen van beide patronen, hoewel ze elkaar ook onmiskenbaar nodig hebben. Daarnaast speelt de menselijke factor in de betreffende relatie een interessante rol, omdat geld, macht, roem en aandacht mensen steeds uitdagen.

Het empirisch onderzoek en het commentaar daarop toont maar al te goed aan dat er nog heel wat dient te gebeuren om het ideaalbeeld van een integriteitversterkende bedrijfsvoering te realiseren. De oplossing ligt in het implementeren van een drietal samenhangende niveaus:

- Intermenselijk niveau (zie § 8.1.2);
- Organisatie niveau (zie § 8.1.3);
- Markt niveau (zie § 8.1.4).

⁸⁷ Met deze woorden opende drs. F.J.P. Heuer, Hoofdingenieur Directeur van Rijkswaterstaat Zuid-Holland, de integriteitdag, die binnen geheel Rijkswaterstaat op 20 januari 2005 is gehouden.

⁸⁸ In januari 2005 is aan elke medewerker van Rijkswaterstaat de gedragscode “Bewust Integer” uitgereikt. Dit boekje is een goed voorbeeld van hoe eenvoudig de regels aan een ieder onder de aandacht kunnen worden gebracht.

Het advies volgens dit hoofdstuk heeft vele elementen in zich van de visies volgens het empirisch onderzoek, hoewel die vaak zijn te herleiden aan theoretische opvattingen. Het advies is specifiek van toepassing op Rijkswaterstaat – geïnitieerd door de deelvragen en vragen aan de geïnterviewden -, maar zo blijkt achteraf hoeft dit niet per definitie het geval te zijn (het is veel breder bruikbaar). Het specifieke van het advies ligt in de voor Rijkswaterstaat van belang zijnde niveaus die versterkend bijdragen aan de integriteit van een (overheids)organisatie, als die om belangrijke redenen bedrijfsmatiger (of ook wel ondernemender) wil gaan werken.

Nuchterheid en deskundigheid in de bedrijfsvoering

Noem het redelijkheid of een bezinning op geldende waarden en normen. Is het misschien dat we terug moeten naar de realiteit? Het onderlinge vertrouwen is ver te zoeken, zowel intern als extern zo blijkt uit het onderzoek. Laat de openheid nu echt te wensen over? Een uitvergroting van problemen doet er in ieder geval geen goed aan. Kortom, zeker in deze tijd is relativering op z'n plaats. Met dien verstande dat hiermee zeer zeker niet de aandacht voor integriteit gebagatelliseerd moet worden, integendeel.

Een oplossing om uit de krampachtige sfeer te komen ligt in het scheppen van een klimaat waarin je zowel internen als externen treft van diverse niveaus en elkaar aanspreekt, en waarin je open kan zijn. Rijkswaterstaat heeft dringend de behoefte aan een structuur en cultuur waarin eerlijk en verantwoordelijk handelen door individuen de basis vormt. Het gaat er fundamenteel om dat de deskundigen (de individuen) op het niveau van hun functie in de gelegenheid worden gesteld om eerlijke, efficiënte en integere afwegingen te maken en daar vervolgens open over kunnen communiceren. Meer toegespitst op de handhavende en opdrachtgevende rol van Rijkswaterstaat zijn robuuste vergunningsprocedures en eenduidige, eenvoudige vergunningen, uniforme aanbestedingsregels met effectieve incentives voor een werkbare samenwerking van belang. (Markt)partijen moeten in staat gesteld worden om op een transparante en adequate wijze hun professie aan te bieden aan de samenleving.

De relativering voor zakelijk handelen door Rijkswaterstaat gaat nog verder. Contact tussen overheid en het bedrijfsleven wordt op voorhand al als verdacht aangemerkt, ook al groet je elkaar bij wijze van spreken alleen maar op straat. “Door regels, wantrouwen en een gebrek aan openheid en communicatie dreigt een steriliteit te ontstaan waaruit de sfeer van redelijkheid en billijkheid is verdwenen. De normale omgangsvormen zijn onder druk gekomen terwijl dat niet nodig en zelfs ongewenst is”, zo zegt Leen van Dijke⁸⁹. Rijkswaterstaat dient er vooral voor te zorgen dat deskundigen op kritische posities met adviezen worden ondersteund door de bedrijfsvoeringkolom en met draagvlak gesteund door het (midden)management. De aandacht vestigend op het model met de integriteitsspanningen (zie § 8.1.4.) dan is het voorgaande juist van belang in de integriteitmarge, dat overigens ook te beschouwen is als de contractmarge.

Verantwoording onderzoeksrapport

Waarom eigenlijk dit onderzoek, waarom aan de hand van een bedrijfskundige en bestuurskundige literatuurstudie en waarom vier doelgroepen: politiek, ambtenaren, bedrijfsleven en bedrijfskundige wetenschap? Natuurlijk kan verwezen worden naar de methodische verantwoording van hoofdstuk 3. Maar liever wordt de gevolgde aanpak onderstreept met de wens van Integriteitdirecteur Jur Teders⁹⁰, zoals hij dat verwoordt in het artikel met de kop “Integriteit is vooral communicatie, openheid en vertrouwen”. Overigens valt op dat in zijn

⁸⁹ Leen van Dijke is ambassadeur bij VolkerWessels. Daar benoemt en bewaakt hij het publieke belang op de beleidsagenda's van het bouwconcern. In: krant 'RWS Bewust Integer', 20 januari 2005, Rijkswaterstaat.

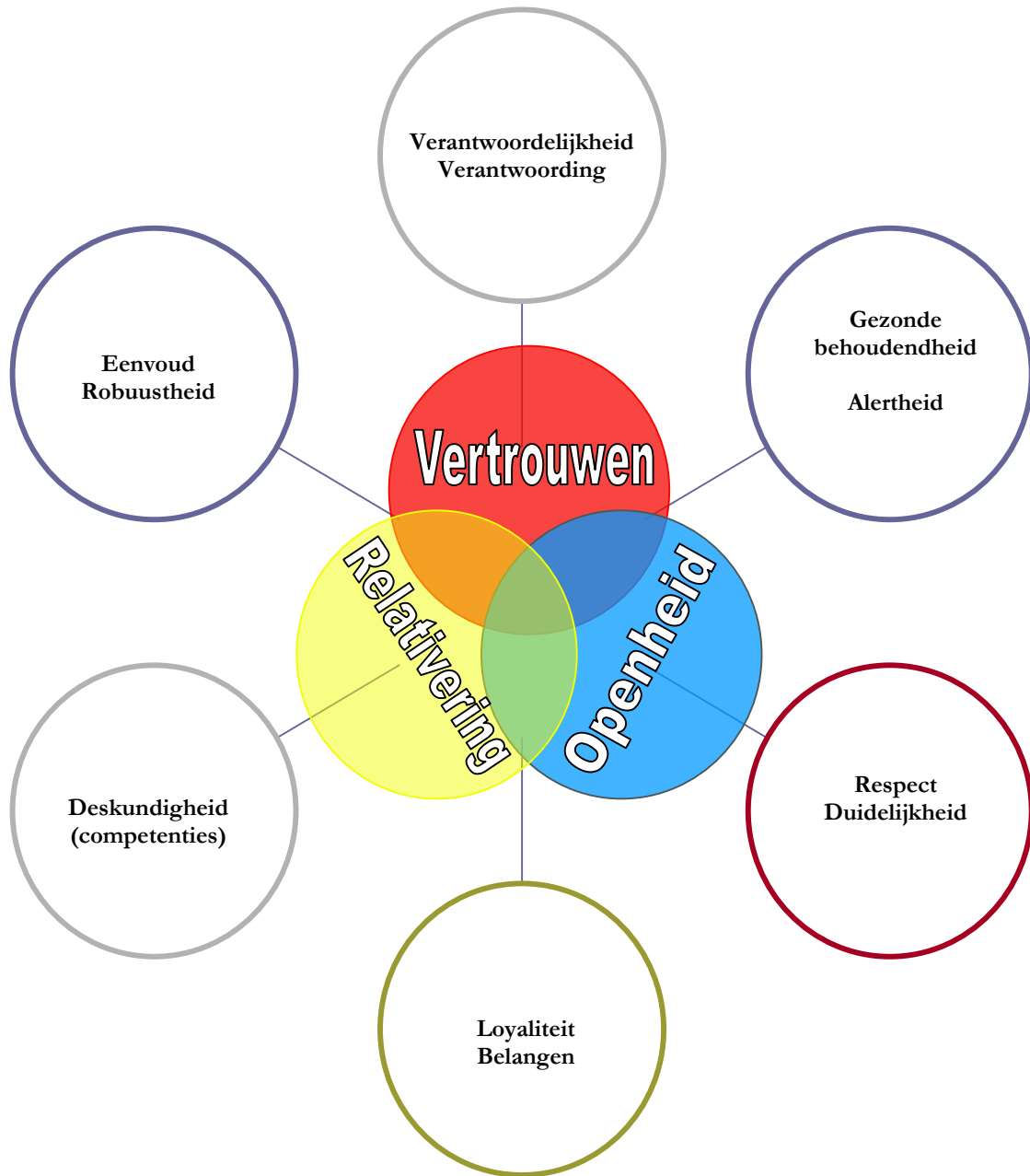
⁹⁰ Jur Teders is sinds maart 2004 directeur Integriteit van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het artikel staat in de eenmalige krant 'RWS Bewust Integer' van 20 januari 2005.

statement ten opzichte van de kernwaarde ‘relativering’ dit wordt vervangen door ‘communicatie’, maar in de stellige overtuiging wordt nagenoeg hetzelfde bedoeld. Hij gebruikt namelijk in zijn artikel woorden als ‘mengvorm’, ‘fun’ en ‘ingeroest’, en juist dit zijn termen om issues relativerend te benaderen. Maar goed, terug naar zijn onderstreping van de aanpak. Teders: “Om integriteit op een hoger plan te krijgen moeten we elkaar helpen en hebben we elkaar nodig. Overheden, bedrijfsleven en de wetenschap. In die driehoek”. Dit onderzoek voegt daar slechts de politiek aan toe. En Teders gaat verder: “Zowel overheid als bedrijfsleven heeft imagoschade opgelopen. Nu moeten we nader tot elkaar komen, want zonder bouwers krijgen we geen wegen meer voor elkaar. Maar het moet wel op een andere manier dan totnogtoe. Het moet zakelijker en transparanter”. Zijn wens maakt de insteek van dit onderzoek, hoewel zijn visie toentertijd onbekend en onbemind was, meer dan duidelijk.

8.1.2 Intermenselijk niveau: Versterkingsdiagram Integriteit

Integriteit in relatie tot bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat, waarbij de bestuurlijke belangen niet vergeten worden, is een uiterst complex geheel. Normvervaging, verzakelijking van de maatschappij en globalisering van de wereld versterken deze complexiteit alleen maar. Al kijken we nauwelijks een decennia terug, dan moet om die redenen alleen al de bedrijfsvoering op de schop. Gelukkig zijn er al vergaande veranderingsprocessen binnen geheel Rijkswaterstaat in gang gezet. Nut en noodzaak van deze processen staat dan ook verder niet ter discussie, maar de impact hiervan voor de integriteit van de organisatie verdient absolute aandacht.

Voor een goed integriteitbeleid bij bedrijfsmatig werken door een overheidsinstelling zijn de waarden en normen zoals weergegeven in het navolgende diagram van belang.



Figuur 3: Versterkingsdiagram integriteit bij bedrijfsmatig werken

In de kern draait het om vertrouwen, openheid en relativering. Er is ook onmiskenbaar samenhang tussen de drie kernbegrippen. Vervolgens staan ook de randbegrippen niet los van elkaar en al helemaal niet los van de kern.

Dé vraag van dit onderzoek behelst: “Hoe draagt bedrijfsmatig werken bij aan een versterking van de integriteit van Rijkswaterstaat?”. Het antwoord is gelegen in het versterkingsdiagram, omdat een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering in de eerste plaats tot stand komt door inbedding van de kern- en randbegrippen.

- **Vertrouwen** tussen top-, middenmanagement en werkvloer moet er vice versa zijn. Naast deze interne aangelegenheid dient ook het externe vertrouwen tussen het bedrijfsleven/politiek en Rijkswaterstaat hersteld te worden. Een actieve impuls vanuit Rijkswaterstaat ter doorbreking van de impasse is nodig. Bijvoorbeeld het actief

meedenken over PPS-initiatieven vanuit de markt met het oog op een herbouwde samenwerking en een sneller, beter product of resultaat voor de maatschappij.

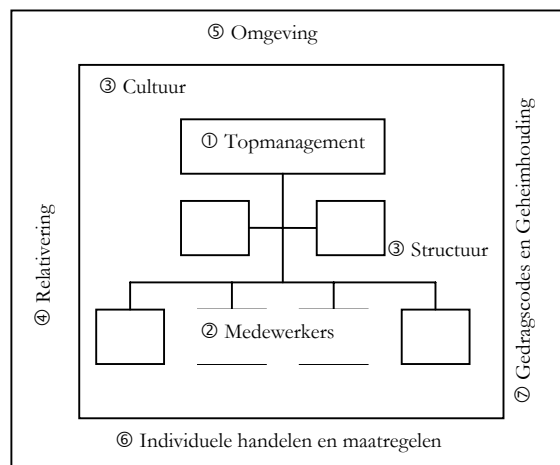
- **Openheid** hangt onlosmakelijk samen met vertrouwen en relativering. De integriteit is gediend met een open sfeer tussen management en medewerkers (vice versa). Hoewel dit in een hiërarchische structuur soms lastig is, zijn - door openheid – dilemma’s te beheersen. Openheid wordt bereikt door uitstraling van wat het management op het gebied van integriteit belangrijk vindt, maar ook door voldoende en transparante communicatie.
- **Relativering** (of gewogen communicatie) dient om onnodige paniek of crises – die vaak leiden tot ongewenste schade - te voorkomen. Weeg uitspraken, beslissingen, problemen (bijvoorbeeld in de media) op waarde, betrouwbaarheid en relevantie. Paniek heeft een verwoestende werking op de ander kernbegrippen, maar ook op de randbegrippen. In deze kernwaarde staat aandacht voor deskundige medewerkers voorop.

In hoofdstuk 7 worden de waarden (kern en rand van het versterkingsdiagram) steeds ten aanzien van een criterium volgens hoofdstuk 6 besproken. Dat wordt hier dan ook niet allemaal herhaald, maar is absoluut lezenswaardig. Zinvol om op te merken c.q. samen te vatten is dat:

- Eenvoud, robuustheid en transparantie essentieel zijn voor gestroomlijnde bedrijfsvoeringprocessen (hiertoe behoort uitdrukkelijk een afslanking van ‘onnodige’ regels en procedures);
- Het voorgaande dient gevoed te worden door competente managers/medewerkers, die het interne en externe spel rondom de integriteitsmarge (zie § 8.1.4) kunnen spelen;
- Tenslotte dient er een duidelijk kader voor acceptabel gedrag bij de managers/medewerkers bekend te zijn. Naast een gedragscode en de geheimhoudingsplicht moet er duidelijkheid zijn over handelingsvrijheid met bijbehorende verantwoordelijkheid.

8.1.3 **Organisatie niveau: Theoretisch model met integriteitaandachtsvelden**

Ook in deze slotparagraaf van het onderzoek worden niet alle criteria zoals uitgewerkt in § 6.2 en § 6.3 voor goed integriteitbeleid herhaald. Navolgend worden de aandachtsvelden volgens het theoretische model benoemd, die bijdragen aan de versterking van de integriteit.



Bij elk aandachtsveld is steeds een samenvattende opmerking geplaatst. Voor een uitvoerige beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 6 en de paragrafen “Bekrachtiging (theoretische) modellen en commentaar” van hoofdstuk 7.

- ① De top van Rijkswaterstaat: Profileer Rijkswaterstaat als een bedrijf naar de maatschappij. Vrijheden en beperkingen voor zakelijk handelen moeten helder zijn.
- ② De manager/medewerker: Ontwikkeling en ontrafeling het personeel robuust. Verzeker Rijkswaterstaat van deskundigheid en voorkom dat medewerkers hun meerdere minachten. Verdiep je in de hiërarchische belevingswaarde van medewerkers, omdat dit hun afwegingen zowel intern als extern stuurt.
- ③ De structuur en cultuur: Vastlegging van eenvoudige processen alsook een robuuste en toegankelijke beschrijving van taken en verantwoordelijkheden per functie. Kneed de cultuur, want dit bepaalt uiteindelijk de keuzes bij een (integriteit)dilemma.
- ④ Relativering: ethiek en praktijk: Waarheidsgehalte geeft een probleem perspectief. Wees alert op onterechte beschuldigingen. Waar willen we elkaar in alle (maatschappelijke) redelijkheid aan houden?
- ⑤ Omgeving: Oriënteer je op de belangen van de omgeving(spartijen). Ook de onafhankelijkheid kan in het geding zijn. Om afbreukrisico te beheersen is een periodieke op de integriteit gerichte omgevingsanalyse van belang (hetzij op organisatie- dan wel op projectniveau).
- ⑥ Individuele handelingen: Bij sollicitaties is het vragen van een ‘bewijs van goed gedrag’ een prima startpunt. Een jaarlijkse check op integriteit dient de normaalste zaak van de wereld te zijn. Alertheid is echter geboden, omdat macht, geld en aandacht de medewerkers steeds ‘uitdagen’.
- ⑦ Gedragscodes en geheimhouding: Een eenvoudige richtlijn geeft duidelijkheid en een back-up bij dilemma’s. Rijkswaterstaat heeft dit inmiddels goed en eenvoudig geregeld⁹¹. Ook de eed draagt hier positief aan bij.

Alle aandachtsvelden zijn overigens terug te voeren op het versterkingsdiagram volgens § 8.1.2 met als kern: Vertrouwen, Openheid en Relativering. Door deze samenhang tussen intermenselijk en organisationeel niveau kan het integriteitshandelen effectief worden beïnvloed.

Personeelsmanagement bij integriteit

Hoewel er niet expliciet op HRM wordt ingegaan, zijn met het oog op integer bedrijfsmatig werken toch een aantal aspecten van belang. Bij het inzetten van personeel, of het nu gaat om een individu of een team, is een juiste (goed en voldoende) verhouding tussen kennis en kunde van een medewerker en de daarbij behorende beloning/inschaling van belang. Het heeft daarnaast ook te maken met de inzetbaarheid van een persoon en het (integriteit- en/of financieel-) risicoprofiel van een bepaalde functie. De genoemde verhouding heeft een direct verband met de motivatie, satisfactie en het rendement van een manager/medewerker.

Aanbeveling:

- Maak een eenvoudige en toegankelijke gedragscode. Geef aan wat er kan en wat en niet kan binnen de organisatie en wat de sancties zijn bij ontoelaatbaar gedrag.

⁹¹ Gedragscode integriteit “Bewust Integer” van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

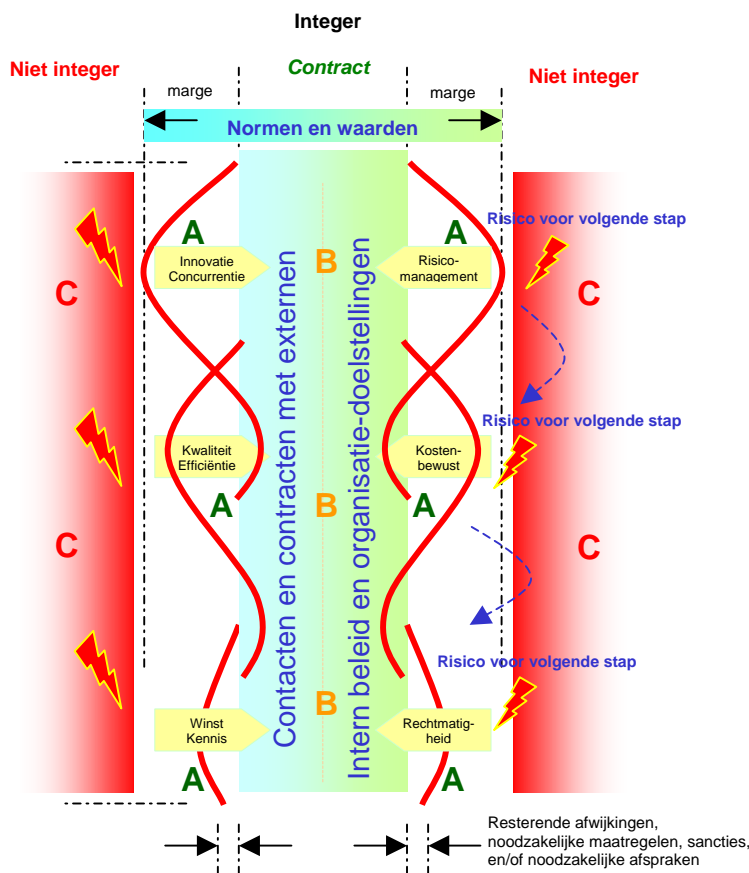
- Verzorg als bedrijfstop een training/bewustwording, maar overdrijf dit vooral niet. Vaak is er wel ‘enige’ weerstand, want men denkt dat de leiding hen niet vertrouwt. Denk goed na over de insteek, desalniettemin is bewustwording noodzakelijk.
- Zorg dat je als bedrijfstop/(midden)management na eenmaal gemaakte keuzes of beslissingen je medewerkers altijd, zowel intern als extern, blijft (onder)steunen.
- Zorg er voor dat leidinggevenden voorbeeldgedrag uitstralen. Selecteer ze daar op en spreek ze daar ook op aan.

8.1.4 Markt niveau: Integriteitsspanningenmodel

De integriteitsspanningen binnen dit onderzoek richten zich op bedrijfsmatig werken. Het doet recht aan de kwestie om hierbij op te merken dat dit, voorafgaand aan de meer onderlinge personeels- c.q. HRM-achtige integriteit, de belangrijkste impact op de organisatie heeft. De bedrijfsvoering is dan ook ingericht op het zo goed mogelijk managen van contacten en contracten met derden. Het begint met een heldere en eenvoudige structuur voor te doorlopen (bedrijfs)processen die leiden tot het opstarten en begeleiden van een project. Het tot stand laten komen van opdrachten en contracten, en nadien zorgen voor een correcte en sluitende (financiële) afronding, behoren eveneens tot het primaire proces.

Regelgeving in relatie tot competentie

Momenteel zit het probleem nog in een te veelheid en een ondoorzichtigheid aan regels en procedures. Dat brengt deze conclusie op het punt dat de spanningstrategieën volgens § 3.1.1 en de toepassingsdilemma’s volgens § 3.1.3 resulteren in de meer zachte kanten van integraal



contractmanagement. Regels zijn er voldoende, alhoewel die ten aanzien van een efficiënt primair proces sterk moeten verminderen. Het gaat er nu (nog) om dit in relatie te brengen met de juiste competente mens op de juiste plaats in de organisatie.

In het model kan ‘integer’ ook vervangen worden door ‘contract’. De spanningen en de risico’s blijven daarbij geheel in takt. Zowel ten aanzien van integriteit als bij een contract dienen de (juridische) afspraken duidelijk te zijn. Daar committeren beide partijen zich aan, ongeacht het feit of dit een interne bedrijfsafpraak is of een overeenkomst met een marktpartij. Deze afspraken worden echter vaak op het scherpste van de snede gemaakt. Dat is ook niet erg,

want de maatschappelijke normen, waarden en wensen zijn altijd breder dan die harde juridische afspraak. Dit wordt in het model aangemerkt met de marge.

Een noodzakelijke marge! Dit dient het besef en het draagvlak van midden- en topmanagement te hebben. Strategie A (zie § 3.1.3) is prima voor het behalen van allerlei organisatiedoelstellingen en strategie B is noodzakelijk om rechtmatig overheidshandelen te waarborgen. Dit is echter wel een dilemma, want beide strategieën worden gekarakteriseerd door mensen met andere competenties en handelingsprincipes.

Over strategie C (en ook de in § 3.1.3 benoemde strategie D) hoeft niet lang nagedacht te worden. Die houding en dat gedrag zijn absoluut onacceptabel. Dit moet uit de organisatie gebannen worden.

In de marge wordt het zakelijke spel gespeeld. Juist die marge benut een medewerker om zich te profileren en te ontwikkelen binnen die grenzen van acceptabele waarden en normen. In deze marge ligt de moraal van het individu besloten. In elke fase van zijn functioneren zal hij/zij een integerheidsafweging maken van de risico's, de kosten en de rechtmatigheid (de rechterkant van het model). Aan de andere kant van het model gaat het om het contact met derden. Daar wordt het spel, zo blijkt ook uit het onderzoek, veel harder gespeeld. Door een inkoopbeleid van 'de laagste prijs' moeten marktpartijen zeer scherpe prijzen voor uitvragen neerleggen. Om toch enig financieel rendement uit de opdracht te halen gaat de contractant weloverwogen risico's nemen. Dit hoeft in het geheel geen negatieve gevolgen voor de uitvoering van de opdracht en/of het eindresultaat te hebben. De risico's in de marge neemt de contractant op basis van allerlei toe te passen efficiënte innovaties. Gedreven door concurrentie zal hij zich profileren als een partij die hoge kwaliteit levert, dat voor een opdrachtgever – zeker voor de lange termijn - vaak wenselijk is. Het gaat daarbij ook om het wederzijds op peil houden van kennis. Tenslotte wil een bedrijf gewoon winst maken. Dit moet niet ervaren worden als iets engs, want dit is nu eenmaal de hoofddoelstelling van het bedrijfsleven en daar is de gehele maatschappij vervolgens weer bij gebaad. Maar omdat incidenten nooit geheel uit te bannen zijn, moet Rijkswaterstaat alert blijven en het zakelijk spel spelen. Dit vraagt om terzake deskundige medewerkers en managers. Die mensen moeten de ruimte en het draagvlak van de organisatie (het midden- en topmanagement) krijgen. Alleen dát stimuleert de noodzakelijke wederzijdse openheid. Daarnaast moeten - alleen effectieve - checks and balances vanuit de bedrijfsvoeringkolom het handelen van medewerkers bewaken en in een open communicatie het handelen in de marge ondersteunen.

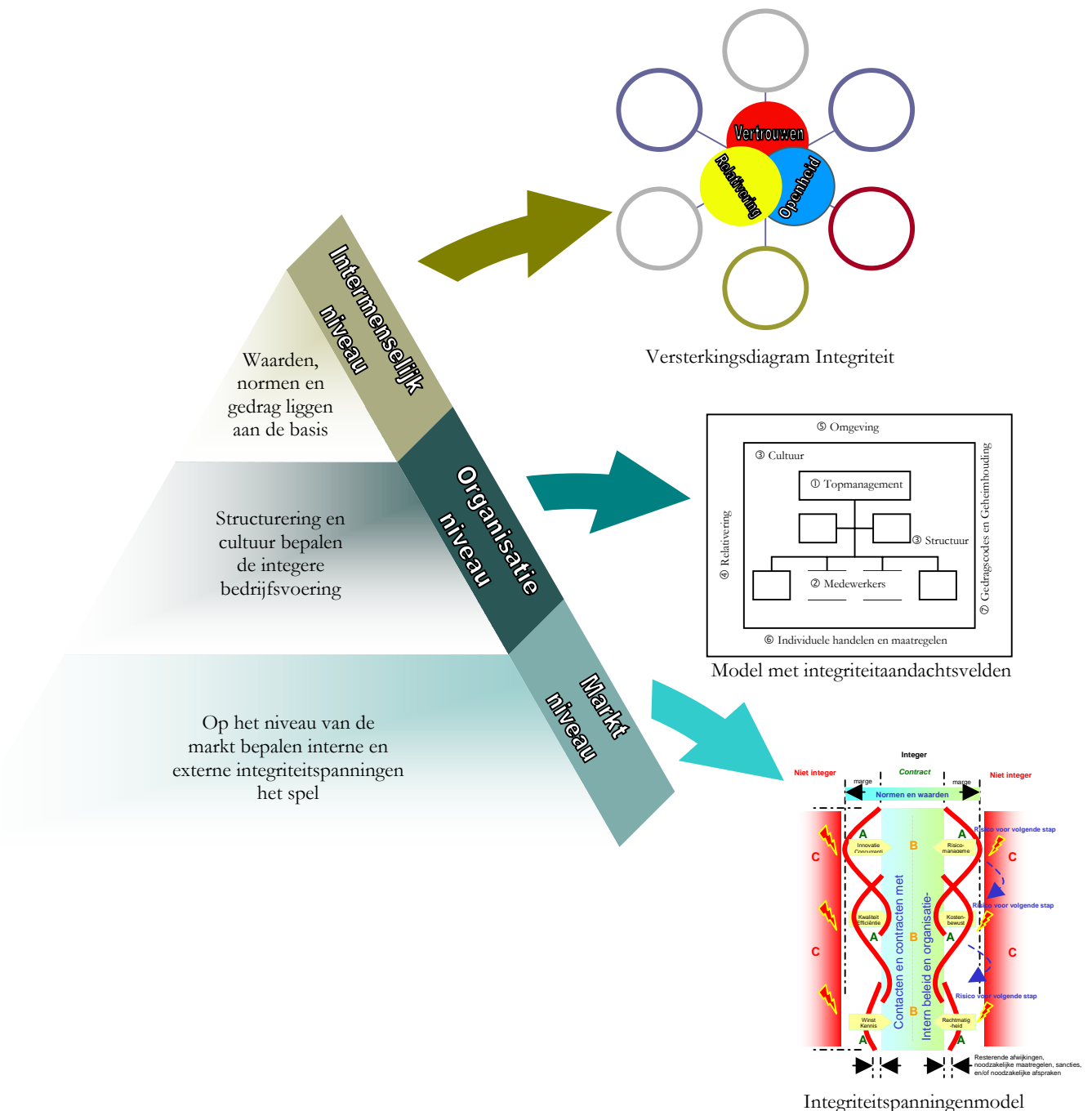
8.2 Aanbeveling en advies

Voor het effectief vorm geven van bedrijfsmatig werken is het noodzakelijk om doordacht integriteitbeleid te implementeren. Uit het onderzoek komt naar voren dat een heelheid aan waarden, normen, gedrag en verantwoording nodig is als Rijkswaterstaat een op de integriteit gericht beleid wil realiseren.

Allereerst dienen de waarden en normen bepaald te worden die aan de basis van de gewenste bedrijfscultuur en noodzakelijke bedrijfsstructuur liggen. Deze kernwaarden en randwaarden zijn samengebracht in het beschreven "Versterkingsdiagram Integriteit". Dit gebeurt op het intermenselijke niveau. Vervolgens dient de nodige aandacht aan het organisatie niveau besteed te worden. Inbedding van het theoretisch beschreven model met integriteitaandachtvelden is de sleutel tot een goede bedrijfsvoering. Tenslotte is het van belang om een focus te hebben op het niveau van de markt. Er dient een breed gedragen besef te zijn van spanningen en spellen die in de relatie met de markt en de omgeving aan de orde zijn. Niet op de laatste plaats heeft dit impact op de algehele cultuur van de verschillende branches waar Rijkswaterstaat mee te maken heeft.

Bij het implementeren van het gewenste integriteitversterkende bedrijfsmatig werken draait het om een theorie van morele kwaliteiten. Het is nodig om op drie niveaus naar deze morele kwaliteit van de organisatie te kijken. De deugdelijkheid van deze drie niveaus bepaalt de

bedrijfsmatige integriteit van de organisatie. De niveaus en de samenhang om te komen tot de implementatie van integer bedrijfsmatig werken is weergegeven in navolgende figuur 4.



Figuur 4: Implementatie versterking integriteit door bedrijfsmatig werken

Op alle drie de niveaus dient dan ook naar de organisatie gekeken te worden.

Intermenselijk niveau: Op dit niveau dient aandacht besteed te worden aan de waarden zoals beschreven in het ‘Versterkingsdiagram Integriteit’. In het gehele gedachtegoed van integriteit staan de eigenschappen, de waarden en normen van een actor centraal. Voor een individu is dat op de eerste plaats vertrouwen, maar ook deskundigheid, respect en verantwoordelijkheid. Binnen de organisatie gaat het vooral om openheid en een kritisch besef

van relativering. Daartoe moet er naar de functies en de rollen van de individuele leden binnen de organisatie gekeken worden. Naast de functieomschrijving van de medewerkers, is het vooral van belang welke impliciete verwachtingen leven ten aanzien van bepaalde mensen in bepaalde functies. Als een medewerker bijvoorbeeld zijn meerdere niet hoog op heeft, is dit levensgevaarlijk voor de integriteit van de onderneming. Het draait per definitie om het gedrag en de houding van het individu.

Organisatie niveau: Op dit middelste niveau is een breed gedragen besef nodig van de relevante integriteit aandachtsvelden zoals samengevat in § 8.1.3. Deze aandachtsvelden hebben allen een relatie met de structuur en cultuur van de organisatie voor zover dit het handelen van de individuele leden bepaald. Voor een juist beeld van de integere bedrijfsvoering zijn een aantal overkoepelende vragen van belang. Wat zijn de concrete doelen? Welke voorzorgsmaatregelen zijn ingebouwd om schade aan derden te voorkomen? Hoe worden mensen gestimuleerd? Is er voldoende controle? Welke selectiecriteria heeft het aannamebeleid? Hoe zit het met de invulling van topfuncties? Enzovoorts. Vervolgens moet op basis van het theoretische model volgens § 6.3 bijgestuurd worden op alle daar genoemde criteria.

Markt niveau: De organisatie van Rijkswaterstaat is in belangrijke mate een opdrachtgevende partij voor de bouwende en dienstverlenende markt. Om dat integriteitsspanning op het raakvlak tussen partijen van grote omvang kan zijn, moet de organisatie professioneel omgaan met het zakelijk handelen. Er moet besef en draagvlak ingebouwd en uitgestraald worden met betrekking tot het onder § 8.1.4 besproken 'Integriteitsspanningenmodel'. In de constitutie van markt en overheid is er sprake van algemeen geldende eisen. Vraag en aanbod, concurrentie, prijs-kwaliteit, enzovoorts zijn marktmechanismen die de constitutie dwingen tot blijvende aandacht. Daarnaast is het de politieke en maatschappelijke bedoeling dat Rijkswaterstaat steeds meer en eerder de markt gaat inschakelen. Dat vraagt om een nieuwe balans in relaties en samenwerking. Het door de organisatie actief ingaan op initiatieven vanuit de markt, maar wel volgens het gedachtegoed van het spanningsmodel, verstevigt het vertrouwen en leidt tot een versnelde omslag in cultuur met veel nieuwe kansen voor een integere organisatie.

Tenslotte

Implementatie van de drie niveaus dient wel als één geheel opgepakt en beheerst te worden. Als het ene niveau uit haar verband gerukt of onvolledig toegepast wordt, dan heeft dat effectiviteitsgevolgen voor de andere niveaus. Samenhang binnen het niveau en balans tussen de niveaus – zoals samengebracht in het implementatiemodel volgens figuur 4 – leidt tot een hoog integriteitsrendement van bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat.

Literatuurlijst

Literatuurlijst

- Bovens, M. en A. Hemerijck, *Het verhaal van de moraal, De integriteit van de bedrijfsmatige overheid*, In: *Beleid en maatschappij* Jaarboek 1996, Boom, Meppel
- Bovens, M. *The quest for responsibility*, Cambridge, 1998
- Brand, A.F., E. Kimman, H.J.L. van Luijk en J. Wempe, *Bedrijfsethiek in Nederland; Onderneming en verantwoordelijkheid*, Uitgeverij Het Spectrum BV, Utrecht, 1989, 1^e druk.
- French, P., *Collective and Corporate Responsibility*, Columbia University Press, New York, 1984
- Hogewind, S.N., R. Hoppe, K.M. van Steensel en W.J. de Ridder, *Integriteit als strategie; Uitkomsten van het integriteitdebat*, SMO, Den Haag, november 2003.
- Hoetjes, B.J.S., *De krenkbare overheid, essays over integriteit in Nederland*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2000
- Hood, Chr., *A public management for all seasons*, *Public Administration*, 69,1: 3-19, London, 1991
- Huberts, L.W.J.C., *Machtsbederf ter discussie, Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1994
- Jacobs, J., *Systems of survival, A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, London, 1993
- Kaptein, M. *De integere manager; Over de top, dilemma's en de diamant*, Koninklijke Van Gorcum, Assen 2003, 2^e ongewijzigde druk.
- Kaptein, M en J. Wempe, *The balanced company; A theory of corporate integrity*, Oxford, 2002
- Koesen, W., *Mismanagement; op weg naar de chaos*, Uitgeverij Scheffers, Utrecht, 1995.
- Lane, J.E., *Will public management drive out public administration?*, *Asian Journal of Public Administration*, volume 16.2, 1994
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Gedragscode: Bewust Integer*, Centrale directie Personeelsmanagement en directie Communicatie, Den Haag, november 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *blad: V&W*, Centrale directie Communicatie, Den Haag, december 2004, nr. 4, 2^e jaargang
- Noordergraaf, M., A. Ringeling en F. Zwetsloot, *De ambtenaar als publieke ondernemer*, Bussum, 1995
- NRC Handelsblad, *Krenkbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*. Prometheus, juni 2003
- Osborne, D. en T.A. Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, 1993
- Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, *Eindrapport Enquête Bouwnijverheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002–2003, 's-Gravenhage, 12 december 2002
- Peper, B., *Op zoek naar samenhang en richting*, Rotterdam, 12 juli 1999
- Rijkswaterstaat (Hoofdkantoor), *Ondernemingsplan; een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat*, Den Haag, januari 2004
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid, De beoordeling van prestaties van de publieke sector*, VUGA Uitgeverij BV, 's-Gravenhage, 1993
- Sterkenburg, P.G.J. van, *Van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands*, Van Dale Lexicografie, Utrecht, 3^e druk 2002
- Thiel, S. van, *Sturen op afstand; over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2003
- Wempe, J. en K. Melis, *Management & Moraal, Theorieën en bedrijfscases*, Stenfert Kroese, Leiden, 1991
- Wijnen, J.F. van, *Dansen op het slappe koord*, Het Financieele Dagblad, juni 2003.

Bijlaag
en

Bijlage 1: 20 stellingen over integriteit en de reacties

Thema	Nr.	Stellingen	Waardering					
			zeer mee eens	redelijk eens	mee	niet mee eens en niet mee oneens	redelijk mee oneens	zeer mee oneens
I Structuur en cultuur (organisatie)			++	+	0	-	--	
Beschrijving en omvang van het probleem oorzaken verantwoordelijkheid oplossingen/maatregelen	1	Schandalen zoals ongeoorloofde boekhouding, prijsafspraken, het aannemen van cadeaus, gerommel met regelgeving etc. hebben geleid tot een omvangrijke crisis in het vertrouwen in Rijkswaterstaat door de maatschappij. Daar moet snel iets aan worden gedaan.	☑☑			☑☑	☑☑	
	2	Een ouderwetse bureaucratische cultuur en een complexe en ontoegankelijke structuur met 'vervelende' besluitvormingsprocedures dienen absoluut aangepast te worden voor een integer Agentschap Rijkswaterstaat.	☑☑ ☑☑	☑☑				
	3	De top van het ministerie en het topmanagement van de diverse directies zijn eerste verantwoordelijke voor ontstane integriteitsproblemen, hiervoor worden ze immers betaald.	☑☑ ☑			☑☑ ☑		
	4	Taken en verantwoordelijkheden met bijbehorend mandaat dient voor elke functie vast te liggen (voor iedereen inzichtelijk). Vervolgens dient de top het adequate denken en handelen door Rijkswaterstaat zowel intern als extern uit te stralen (communiceren).	☑☑ ☑☑☑	☑				
			zeer mee eens	redelijk eens	mee	niet mee eens en niet mee oneens	redelijk mee oneens	zeer mee oneens
II Omgeving (actoren en externen)			++	+	0	-	--	
Beschrijving en omvang van het probleem oorzaken verantwoordelijkheid	5	Het bedrijfsleven, de politiek en de media zijn <u>niet</u> van invloed op het integer gedrag van Rijkswaterstaat.	☑				☑☑ ☑☑	☑
	6	Bij integriteitsproblemen in het verleden hebben vooral consultants en accountants gefaald. Zij zijn evenals de media verantwoordelijk voor een interne en externe vertrouwenscrisis m.b.t. Rijkswaterstaat.	☑	☑	☑			☑☑ ☑
	7	Als Rijkswaterstaat in de fout gaat, blazen journalisten de ernst van de zaak op. Desalniettemin zijn zij <u>niet</u> verantwoordelijk voor een inbreuk op de integriteit van Rijkswaterstaat.	☑☑☑			☑		☑☑

	oplossingen/maatregelen	8	Vanuit risicobeheersing in het kader van integriteit is een hierop gerichte periodieke omgevingsanalyse van belang om zodoende te komen tot adequaat integriteitsbeleid.	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
				zeer mee eens	redelijk eens	mee	niet mee eens en niet mee oneens	redelijk mee oneens	zeer mee oneens
III	Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever			++	+	0	-	--	
	Beschrijving en omvang van het probleem	9	Alle medewerkers zijn zeer loyaal aan Rijkswaterstaat. Wat het (top)management ook verzint, het zal worden uitgevoerd. Als de kaders van een adequate bedrijfsvoering helder geformuleerd worden, komt professioneel opdrachtgeverschap niet in het geding.	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	
	oorzaken	10	Door zichtbaar geworden integriteitproblemen zoals bij de Bouwfraude-affaire, is de legitimiteit van Rijkswaterstaat ernstig geschaad.	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>		
	verantwoordelijkheid	11	Het (top)management is <u>niet</u> verantwoordelijk voor het scheppen van het juiste klimaat voor loyale medewerkers en een als legitiem ervaren Rijkswaterstaat.				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	
	oplossingen/maatregelen	12	(1) Intensieve (onafhankelijke accountants)controle verkleint de kans dat medewerkers onjuiste informatie verstrekken of frauderen. (2) Een goed contact tussen de top en de rest versterkt de bedrijfsmatige aanpak en verkleint kans op schandalen.	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
				zeer mee eens	redelijk eens	mee	niet mee eens en niet mee oneens	redelijk mee oneens	zeer mee oneens
IV	Factor 'mens' en integer gedrag			++	+	0	-	--	
	Beschrijving en omvang van het probleem	13	Het functioneren van elk afzonderlijk individu doet elke dag en op vele niveau's een aanslag op zowel de interne (bijv. het niet zo nauw nemen met regelgeving) als de externe integriteit (bijv. relatiegeschenken, informatie verstrekking etc.).	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
	oorzaken	14	Het (top)management van Rijkswaterstaat is <u>niet</u> in staat integriteitsincidenten te voorkomen, ongeacht de inspanning om fraude etc. boven water te krijgen. Het in aanraking komen met 'interessante contacten' en 'het grote geld' blijft trekken.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	verantwoordelijkheid	15	Het is het onvermogen van de leiding en/of falend aanname-beleid als de individuele medewerker toch in de fout gaat. Niet deze medewerker, maar het management is uiteindelijk verantwoordelijk voor het integer gedrag van elke functionaris.	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	

oplossingen/maatregelen		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
		zeer mee eens	redelijk mee eens	mee eens	niet mee eens en niet mee oneens	redelijk mee oneens	zeer mee oneens
V	Tenslotte	++	+	0	-	--	
	16	(1) De factor 'mens' is dé onzekere factor in een integere bedrijfsvoering. Klokkenluiderregelingen en gedragscodes zijn gedeeltelijke oplossingen. (2) Risico-afhankelijk salaris en persoonlijke aansprakelijkheid voor integer gedrag (alsmede periodieke verantwoording hierop) bieden betere oplossingen.					
	17	De politiek met hun opdracht tot een kleiner ambtenaren-apparaat zou wel eens de reden kunnen zijn van nieuwe integriteitsproblemen. Het zelfde werk met minder en andere mensen in een veranderend Rijkswaterstaat biedt ruimte voor al dan niet bewuste fraude en corruptie. Eens of oneens, en waarom?		AL: oneens, bij prestatiecontracten ligt vooraf alles vast (geen meewerk mogelijk); A: oneens, klein/groot kan allebei al dan niet integer. B: Oneens, ontstaat nieuw normen en waarden proces. Nieuwe mensen zullen afstandelijker handelen. Inrichting contractvormen geven minder faalkansen. C: Oneens, Klein of groot maakt geen verschil. Klein grotere verantwoordelijkheid, interessant voor derden. Groot moeilijk eenduidige aansturing door leiding. D: oneens, er is nauwelijks sprake van fraude. E: Oneens, het is het ministerie zelf.			
	18	Bent u van mening dat zelf de geringste vorm van fraude en/of corruptie per definitie een integriteitsprobleem is (zelfs als dit zuiver geschiedt in het belang van Rijkswaterstaat, om zodoende een planning, een budget, een resultaat of een beleidsdoelstelling te halen)? Licht toe waarom u dat vindt.		AL: Nee, doel heiligt niet de middelen. Er bestaat <u>geen</u> goede en slechte fraude!! A: Ja, c/f bij RWS kan gemakkelijk verergeren tot zelfverrijking. B: Kundig en eenduidig zaken doen, dan nagenoeg geen ruimte voor fraude of corruptie. C: ja. D: absoluut niet, een goede samenwerking wil je soms bedanken (net als in je gezin). E: Nee, het gaat om wat de organisatie (niet) doet.			
	19	De kritieke processen bij Rijkswaterstaat als het gaat om integriteitsbeleid zijn: (1) Aanbesteden van contracten, (2) Beheersen van contacten, (3) Beslissen over en het handhaven van vergunningen, (4) Het omgaan met publieke samenwerkingen, (5) Houden aan wet- en regelgeving. Klopt dit? Licht uw antwoord toe.		AL: Maar ook andere zaken zoals informatie lekken of manipuleren personeelsbeoordelen etc. A: 2/3 het meest kritiek (i.v.m. directe belangen-gelegenheid). 1/4 minder pregnant (1 ivm procedure waar vele ogen naar kijken / 4 ivm bestuurlijke spelregels). 5 is een randvoorwaarde. B: Kostenbewustzijn is ook belangrijk, anders wordt de integriteitsdrempel lager. Transparant handelen en afleggen van verantwoording is een pré. C: ja, alle relevant actoren zijn genoemd. D: geen duidelijke mening. E: Eens.			
	20	Welk aspect is naar uw mening onderbelicht gebleven in dit interview over integriteit in relatie tot bedrijfsmatig werken door Rijkswaterstaat?		AL: -- A. De spanning omtrent regeldruk/proceduretijden en slagvaardigheid. B: Niet alleen het bouw/beheers-proces volgen beperkt fraude en corruptie, iedereen heeft recht op (volledige) controle. C: De nieuwe rol en ambities van RWS (PPS) i.r.t. integer handelen van zowel marktpartijen als RWS. D: minder praten, meer doen, weer vertrouwen krijgen en mensen samen laten werken. E: (beantwoording tijdens interview).			

Bijlage 2: 20 open vragen ten behoeve van de interviews

deelnemer	nr	Vragen tijdens het interview
I Structuur en cultuur (organisatie)		
Bedrijfsleven (C/D)	1	Denkt je dat, gezien stelling 1, de huidige structuur en cultuur van Rijkswaterstaat van invloed zijn op de integriteit? Waarom denkt je dat? Hoe groot is naar jou mening het probleem?
Ambtenaren (A)	2	Als je prioriteiten kon stellen en/of opleggen, wat vind je dan belangrijker; Een sluitende Administratieve Organisatie of het niet aannemen van (externe) kerstpakketten door medewerkers? Waarom? En wat als je nadenkt over (korte of lange termijn) gevolgen (cultuur/sfeer/vertrouwen)?
Politiek / wetenschap (F/E)	3	Kan naar jou mening door een eenvoudigere organisatiestructuur de integriteitsverantwoordelijkheid ook bij lagere geledingen in de organisatie worden gelegd? Waarom? Of is de integriteitsverantwoordelijkheid van het bedrijf altijd een zaak van het topmanagement?
Ambtenaren (B)	4	Hoe regelt naar jou mening het bedrijfsleven een integere structuur en cultuur binnen hun bedrijf? Doen ze dit alleen door gedragscodes en klokkenluideregelingen, of is er meer, of doen ze helemaal niets? (denk aan intern en extern)
II Omgeving (actoren en externen)		
Ambtenaren (A)	5	Kunt je iets zeggen over de impact (omvang) van de invloed van de drie actoren (bedrijfsleven/politiek/media) ten aanzien van het probleem? Mocht je vinden dat deze drie actoren niet van invloed zijn op het integer gedrag van RWS, dan dit graag duidelijk uitleggen.
Ambtenaren / Bedrijfsleven (B/D)	6	(1) Is het bedrijfsleven degene geweest die geprofiteerd heeft van incompetente RWS-ers en een log ambtenarenapparaat. (2) Is het bedrijfsleven in die zin de belangrijkste oorzaak van het beeld over de vertrouwenscrisis tussen beide partijen? (3) kun je misschien iets zeggen over (toekomstige) gevolgen?
Politiek (F)	7	Is de politiek naar jou mening ook in bepaalde mate verantwoordelijk voor de ontstane integriteitsgevallen of wellicht de beheersing hiervan in de toekomst? Draagt naar je mening de expliciete aandacht door de politiek aan deze integriteitsdiscussie bij aan een oplossing voor integer functionerend RWS en bedrijfsleven? Waarom?
Bedrijfsleven / Wetenschap (C/E)	8	(1) Kunt je je antwoord op stelling 8 toelichten? (2) Is het naar jou mening zinvol om (elke keer opnieuw) duidelijk te zijn over de aan- of afwezigheid van continuïteit en afhankelijkheid van een eventuele toekomstige (zakelijke of publieke) relatie?
III Loyaliteit, legitimiteit en professioneel opdrachtgever		
Bedrijfsleven (C)	9	Denkt je dat het loyaliteits- en legitimiteitsprobleem groot is bij/van Rijkswaterstaat? Waarom of waarom niet?
Ambtenaren / Bedrijfsleven (B/D)	10	Bent je van mening dat er totaal geen prijsafspraken en omkopen door het bedrijfsleven meer worden gedaan? Wat is je reactie op het artikel van Ad Bos over "Bouwfraude gaat gewoon door" in de Cobouw van 30-11-04? Hoe zouden we het probleem/beeld structureel kunnen verhelpen?
Politiek (F)	11	Bent je van mening dat er niets meer 'geregeld' wordt door een RWS-medewerker of bijvoorbeeld voor of door de top van de dienst/directie? Waarom denkt je dat? Als we het hebben over legitimiteit van RWS, wie is er dan verantwoordelijk voor integriteitsconflicten?
Ambtenaren (A)	12	Helpt het naar je mening Rijkswaterstaat om bedrijfsmatig integer te gaan werken door: (1) Regelgeving sterk te vereenvoudigen; (2) Mandatering te centraliseren; (3) Modelcontracten te gebruiken; (4) Alles omvattende hoofdafdelingen Bedrijfsvoering in te voeren; (5) Medewerkers na bewezen (integere) inzet meer te laten verdienen (soort prestatiebeloning)? Per item graag een korte toelichting waarom dit juist interessant is ten aanzien van bedrijfsmatig werken.

IV Factor 'mens' en integer gedrag		
Bedrijfsleven (C)	13	Zie stelling 13, is dit een groot probleem voor een bedrijfsmatig Rijkswaterstaat? Waarom denkt je dat? Hoe gaat je hiermee om binnen het eigen bedrijf? Wat is je reactie op het artikel in de Cobouw over “doodnormale cadeautjes” (4-12-04)?
Bedrijfsleven / Wetenschap (D/E)	14	leidt naar jou mening een training van de medewerkers in het omgaan met de geldende normen en waarden wellicht tot een hele goede preventieve maatregel? Zou onkunde en onwetendheid wel eens een belangrijke oorzaak kunnen zijn? Waarom?
Politiek / Ambtenaren (F/A)	15	Wat zou er, gezien stelling 15, ten aanzien van een integer bedrijfsmatig Rijkswaterstaat dan geregeld moeten worden? <i>Stelling 15: Het is het onvermogen van de leiding en/of falend aannamebeleid als de individuele medewerker toch in de font gaat. Niet deze medewerker, maar het management is uiteindelijk verantwoordelijk voor het integer gedrag van elke functionaris.</i>
Wetenschap / Ambtenaren (E/B)	16	Wat is volgens jou, gezien stelling 16, een hele goede maatregel om in te voeren of te handhaven? <i>Stelling 16: De factor 'mens' is de onzekere factor in een integere bedrijfsvoering. Kloekenluideregelingen en gedragscodes zijn gedeeltelijke oplossingen. Risico-afhankelijk salaris en persoonlijke aansprakelijkheid voor integer gedrag bieden betere oplossingen.</i>
V Slotvragen		
Allen	17	(zie stelling 17: Politiek -> kleiner ambtenarenapparaat -> mogelijk integriteitsproblemen) Vind je het kleiner worden van RWS positief of negatief voor een integere organisatie? Heb je een mening over eventuele positieve of negatieve gevolgen (korte termijn en/of lange termijn)?
Allen	18	(1) Denk je dat er altijd fraude zal blijven bestaan (bewust/onbewust). (2) Denk je dat er altijd corruptie zal blijven bestaan (grootschalig/kleinschalig)? (3) denk je dat de vertrouwensrelatie RWS-bedrijfsleven en RWS-maatschappij (sterk) verbetert door zo nadrukkelijk de aandacht op integriteit te vestigen?
Allen	19	Wat zijn volgens jou (naast de processen (stelling 19)) de kritische en integriteitsgevoelige posities en/of functionarissen binnen Rijkswaterstaat? En waarom?
Allen	20	Komt integer handelen volgens jou in het gedrang als Rijkswaterstaat, ondanks haar bestuursmatige belangen, bedrijfsmatiger gaat werken door de omvorming tot een Agentschap?

Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen

<i>code</i>	<i>naam</i>	<i>functie</i>	<i>bedrijf</i>
AL	Dhr. A. Lambarts	Chief Financial Officer Bedrijfsvoering	Rijkswaterstaat (hoofdkantoor)
A.	Dhr. P. Struik	Directeur Realisatie Werken	Rijkswaterstaat Zuid-Holland
B.	Dhr. S. Bezuijen	Hoofd Regiokantoor Zuid	Rijkswaterstaat Zuid-Holland
C.	Dhr. J.M. van Langeveld	Directeur Businessunit	Oranjewoud (ingenieursbureau)
D.	Dhr. P. van der Knaap	Adjunct directeur	Boskalis Nederland (aannemingsbedrijf)
E.	Dhr. M. Kaptein	Adviseur Directeur Ethicon en Hoogleraar Bedrijfskunde	KPMG Ethics & Integrity Erasmus Universiteit Rotterdam
F.	Mw. M. Vos	Tweede-Kamerlid (voorzitter Parlementaire Enquête Commissie bouwnijverheid)	Tweede-Kamerfractie Groen Links