

Leidraad motieven voor niet-integer handelen

Sociaal-psychologische factoren

Gebruiksvoorwaarden

De Leidraad motieven voor niet-integer handelen is ontwikkeld door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) dat deel uitmaakt van de directie Arbeidszaken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het intellectuele eigendom van deze leidraad behoort toe aan het ministerie van BZK (BIOS) en is als zodanig auteursrechtelijk beschermd. De leidraad is specifiek ontwikkeld voor ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. De leidraad, of delen daarvan, mogen niet door derden voor andere (commerciële) doeleinden worden gebruikt zonder toestemming van het ministerie van BZK (BIOS).

Versie november 2007

1 Inleiding

‘Motieven voor niet-integer handelen’ is een leidraad over gedrag van werknemers op de werkvloer. Deze leidraad probeert antwoord te geven op vragen als: waarom doen mensen dingen die niet mogen? Waarom overtreden medewerkers de regels van de organisatie? Waarom nemen andere medewerkers juist heel integere beslissingen? Antwoorden op deze vragen zijn voor elke organisatie van vitaal belang. Een simpel antwoord is er echter niet. Het kan wel helpen om inzicht te krijgen in een aantal belangrijke mechanismen en factoren die het menselijke gedrag bepalen. In deze leidraad zullen we verklaringen voor het al dan niet integer handelen nader uiteenzetten. Verder wordt een aantal praktische handreikingen gegeven voor functionarissen die in de praktijk met de vraag naar het gedrag van medewerkers te maken hebben. Deze leidraad is gebaseerd op een drietal bijdragen¹ tijdens een expertmeeting, georganiseerd door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), en is een eerste verkenning en doordenking van dit thema.²

¹ A. Nijhof (universiteit Twente), N. den Nieuwenboer (Rotterdam School of Management) en G. de Graaf (VU Amsterdam).

² Hoewel het integriteitsbegrip niet synoniem is aan het corruptiebegrip (niet-integer gedrag is breder dan corruptie) wordt in deze leidraad voor wat betreft verklaringen voor niet-integer gedrag ook gebruik gemaakt van onderzoek naar corruptie. Wij achten dat verantwoord aangezien ook in gevallen van niet-integer gedrag – anders dan corruptie – veelal dezelfde c.q. vergelijkbare sociaal-psychologische mechanismen aan de orde zijn.

2 Algemene noties uit onderzoek naar het gedrag van mensen in organisaties

Kunnen organisaties niet-integer gedrag voorkomen? Om hierop een antwoord te kunnen geven, zouden we moeten weten wat de oorzaak is van (niet-)integer gedrag. Een veel voorkomende reactie op integriteitsincidenten is om in de organisatie te zoeken naar de spreekwoordelijke 'rotte appels'; de niet-integere of corrupte ambtenaren. Door deze 'slechte karakters' te bestraffen of uit de organisatie te verwijderen, is het integriteitsprobleem opgelost, zo gaat de redenering. Deze kijk op integriteit blijkt veel te simpel. Het belangrijkste bezwaar tegen de theorie van de 'rotte appels' is dat niet-integer handelen niet alleen een kwestie is van karakter, genen of opvoeding, maar ook in belangrijke mate wordt bepaald door allerlei specifieke invloeden van de situatie waarin iemand handelt en werkt. Dit kunnen invloeden zijn uit zijn werk en/of leefomgeving (bijvoorbeeld collega's, afdeling/departement, maar ook beleidsdoelen/targets, opdrachtgevers/politieke krachtenveld of familie). Met andere woorden de organisatiecultuur en -structuur hebben een belangrijke invloed op iemands gedrag. Het gaat dus niet alleen om de kwaliteit van de appel, maar evenzeer om de 'mand'.

Dat ook omgevingsfactoren (de 'mand') een belangrijke rol spelen, blijkt een lastige boodschap. Het is voor iemand zelf vaak al lastig om precies aan te geven waarom hij of zij iets doet. Bovendien vinden mensen het vaak moeilijk om toe te geven dat ze zijn beïnvloed door krachten uit hun (sociale) omgeving. Uit sociaal psychologisch onderzoek blijkt dat we onszelf stelselmatig veel meer macht over een situatie toeschrijven dan we werkelijk hebben en dat we tegelijkertijd stelselmatig onvoldoende erkennen welke invloed die (sociale) omgeving op ons uitoefent. Deze ingebakken inschattingfout maakt het extra moeilijk om inzicht te krijgen in motieven voor (niet-)integer handelen.

Er is de laatste vijftig jaar veel onderzoek gedaan naar het gedrag van mensen in organisaties, zowel in de sociale- en organisatiepsychologie als in de bestuurs- en beleidskunde. Wat zijn belangrijke, typische inzichten uit dit onderzoek?

- 1 Het is niet altijd gemakkelijk om één onbetwistbare foute handeling aan te wijzen. Vaak is er sprake van een complex samenstel van **moeilijk te onderscheiden deelhandelingen**. Over elke deelhandeling kan vervolgens verschil van interpretatie bestaan: vaak vinden ambtenaren die voor bepaald gedrag door de strafrechter zijn veroordeeld, dit gedrag zelf niet niet-integer, zelfs niet na de veroordeling. Wat bijvoorbeeld voor een medewerker begon als

- een noodzakelijke vorm van relatiebeheer kan langzaam maar zeker doorschieten in belangenverstrengeling. Waar het omslagpunt precies ligt is voor zowel betrokkene als zijn of haar collega's moeilijk vast te stellen, en elke specifieke gedraging (een zakenlunch, een etentje, een gezamenlijke reis) kan door iedereen anders worden geïnterpreteerd.
- 2 Het voorbeeld in het kader laat zien dat vaak ook sprake is van een geleidelijk proces dat tot de (mogelijk) niet-integere uitkomst heeft geleid, waarin elke deelhandeling uiteenlopend kan worden beoordeeld. Dit proces wordt vaak getypeerd als een **glijdende schaal**.

Een voorbeeld

Een ambtenaar heeft met een aantal leveranciers goede contacten, die zijn opgebouwd door jarenlange samenwerking. Met één van de medewerkers van een leverancier heeft de ambtenaar de laatste jaren met name veel en intensief samengewerkt. Ze bellen elkaar regelmatig op met allerlei vragen en nieuwtjes in hun werkveld, waardoor ze optimaal gebruik maken van hun beider aanvullende deskundigheid. Vaak zitten ze na een zakelijke ontmoeting nog lang na te praten en naarmate de jaren vorderde, zijn deze gesprekken steeds ongedwongener geworden en vinden deze tegenwoordig ook plaats in een kroeg of hotellobby. De ambtenaar is in zijn eigen departement, door zijn lange werkervaring en zijn goede prestaties, iemand bij wie veel jongere collega's graag voor raad komen, en niet zelden kan de betreffende ambtenaar met enkele telefoontjes een project dat dreigt vast te lopen, weer 'vlot trekken'. Bij het laatste grote project is de ambtenaar in kwestie echter in opspraak gekomen. Door een groot en langlopend project in stukken te knippen zijn de Europese aanbestedingsregels volgens sommigen 'omzeild' en bovendien ligt het niet voor de hand dat alle diensten naar die ene leverancier gaan. Daarnaast is gebleken dat een aantal hotelovernachtingen en diners van de betreffende ambtenaar de afgelopen maanden door de leverancier zijn betaald.

- 3 Het voorbeeld laat nog meer zien. Gedrag wordt veroorzaakt door een complex samenspel van **meerdere factoren**, die moeilijk op zichzelf te isoleren of te bepalen zijn. In dit samenspel van factoren blijken allerlei specifieke invloeden vanuit de situatie waarin iemand verkeert een belangrijke rol te spelen, en wordt de kracht van die invloeden bovendien meestal onderschat. Zo blijkt bijvoorbeeld dat niet alleen materieel gewin een belangrijk motief is voor corrupte functionarissen, maar bijvoorbeeld ook vriendschap/liefde, het verkrijgen van status en het indruk maken op vrienden. Dat betekent ook dat er sprake is van samenspel van **meer en minder rationele handelingen**. Een aantal deelhandelingen zijn bewust en rationeel, maar andere zijn veel onbewuster en gevoelsmatig.

- 4 Een belangrijk terugkerende conclusie in wetenschappelijk onderzoek is dat er vaak **geen sprake is van een 'corrupt' karakterprofiel**. Integriteit is niet alleen een kwestie van genen en opvoeding. De ambtenaar in kwestie heeft meestal niet een duidelijk 'corrupt' karakterprofiel (niet zelden geldt de ambtenaar juist als een gerespecteerde collega die succesvol, deskundig en slagvaardig). Wel is er enig verband gevonden tussen een dominante persoonlijkheid en corruptie. De dominante persoonlijkheden krijgen eerder dingen voor elkaar en zoeken vaker de grenzen op van hun bevoegdheden dan minder dominante collega's.
- 5 Het voorbeeld wijst op een belangrijk en veelvoorkomend probleem bij incidenten: **de afwezigheid van tegenkrachten**: in veel gevallen van niet-integer handelen zijn er geen of onvoldoende remmende krachten in de omgeving van de betreffende ambtenaar. Hierbij kan men denken aan collega's die de ambtenaar 'bij de les' houden, adequaat toezicht door leidinggevend, alsmede AO&IC-achtige voorzieningen zoals het vier-ogen principe, functiescheiding en functie-roulatie. Collegiale loyaliteit en solidariteit weerhouden veel overheidswerknemers ervan vermoedens van corruptie aan de leidinggevende te melden. Omgekeerd brengt het meer bedrijfsmatig opereren van de overheid risico's voor integriteitsschendingen met zich, omdat prioriteiten daarbij meer worden gelegd op zaken als effectiviteit en efficiëntie dan op zorgvuldigheid, rechtmatigheid en kwaliteit.

Samengevat, er is vaak **geen duidelijkheid over de 'beslissende' drijfveer van het handelen**: het 'werkelijke' of 'beslissende' motief voor het niet-integere handelen is vaak zelfs voor de betrokkene moeilijk te bepalen. De verklaring moet meestal juist in het samenspel van de factoren worden gevonden. De onvermijdelijke conclusie is dat het vermijden en het verwijderen van de spreekwoordelijke 'rotte appels', onvoldoende soelaas bieden voor een integere organisatie. Hoe kunnen ambtenaren zich dan wel behoeden voor misstappen? Hoe kunnen managers ervoor zorgen dat de organisatie voldoende is gewapend tegen misstappen van ambtenaren? Om een antwoord te geven op deze vragen is het belangrijk om wat meer inzicht te krijgen in de mechanismen die spelen in de wisselwerking tussen de ambtenaar en zijn of haar omgeving. We zullen deze wisselwerking zowel bekijken vanuit het perspectief van de (individuele) ambtenaar als vanuit het perspectief van de organisatie.

2.1 Factoren en mechanismen die vaak en in veel situaties optreden

Hoe verklaren mensen zelf hun eigen keuzes en gedrag? Uiteraard zal een antwoord op deze vraag afhangen van allerlei details van de persoon en de situatie. Hieronder proberen we inzichten te beschrijven op een algemener niveau: factoren en mechanismen die vaak en in veel situaties optreden.

a. Wegredeneren van de morele kwestie (taalgebruik)

Om integer te kunnen handelen, moet de medewerker in voldoende mate de morele dimensies en aspecten van de situatie of de handeling herkennen en erkennen. Dit vereist een (adequaat) bewustzijn van de situatie en van de morele aspecten ervan, hetgeen lang niet altijd vanzelfsprekend is. Mensen kunnen de morele aspecten van een situatie (bewust of onbewust) 'wegredeneren' door de werkelijkheid op een bepaalde manier te benoemen. Bijvoorbeeld door niet te spreken van 'medewerkers' maar van 'fte's', waarbij gemakkelijk uit het oog verdwijnt dat het gaat om werk en inkomen voor bestaande mensen.

Dit mechanisme wordt wel 'depersonaliseren' genoemd. Kenmerk hiervan is dat door een kwestie op een bepaalde manier te benoemen de rechten, belangen, wensen en het welzijn van concrete individuen uit het zicht verdwijnen. Ook is de neiging groot om allerlei morele waarden (zoals veiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid of hygiëne) liever in termen van euro's te gieten, waardoor de onderliggende belanghebbenden uit beeld verdwijnen. We kunnen ook denken aan allerlei eufemismen waarmee de werkelijkheid wordt beschreven om de morele lading te camoufleren. Met de term 'collateral damage' worden bijvoorbeeld de burgerslachtoffers van allerlei militaire operaties bedoeld.

b. Discrepancie tussen oordelen en doen

Zorgvuldig oordelen is één, maar vervolgens moet ook daadwerkelijk worden gehandeld conform dit oordeel. De medewerker moet de situatie zijn of haar 'pakkie an' vinden, er verantwoordelijkheid voor nemen en het ook echt doen. Dat is soms een lastige klus. Dat blijkt al uit het feit dat de mens zeer bedreven is om zichzelf voor de gek te houden als het erom gaat ook echt te doen waarvan men vindt dat dat zou moeten.

Mark Bovens beschrijft in een studie over verantwoordelijkheid tien morele excuses. Excuses zijn niet-steekhoudende argumenten die we gebruiken om te rechtvaardigen waarom we onze verantwoordelijkheid verzaken. We geven ermee aan waarom we vinden dat we niet mogen worden aangesproken op niet-integer gedrag, waarom ons niets valt te verwijten. Met andere woorden, met excuses ontkennen we dat we verantwoordelijk zijn terwijl we dat wel degelijk zijn.

Een top tien van morele excuses

- *Ik was slechts een klein radertje in het geheel*
- *Anderen deden veel meer dan ik*
- *Als ik het niet had gedaan zou iemand anders het hebben gedaan*
- *Zonder mijn bijdrage zou het ook zijn gebeurd*
- *Zonder mijn bijdrage zou het nog erger geweest zijn*

- *Ik had er niets mee te maken*
- *Mijn handen zijn in onschuld gewassen*
- *Ik wist nergens van*
- *Ik deed slechts wat mij werd opgedragen*
- *Ik had geen keus*

Een belangrijke stap in het integere gedrag van mensen is het omzetten van een oordeel in een handeling. Doen wat we zeggen, kortom; verantwoordelijkheid nemen voor een besluit, een handeling of een situatie. In organisaties, waarbij we met gedeelde verantwoordelijkheden te maken hebben, kan al snel het ‘vele handen’ probleem ontstaan: veel medewerkers die iets ‘vinden’, maar niemand die iets doet. Deze situatie ontstaat doordat iedereen verwacht dat een ander wel iets zal doen, doordat medewerkers het niet vinden passen bij hun (specifieke) taak, functie of rol, doordat de verantwoordelijkheid niet (formeel) is belegd of omdat mensen bang zijn te worden gestraft voor hun initiatief. Van belang is dat verantwoordelijkheden duidelijk worden gekoppeld aan mensen in de organisatie, en dat mensen ook verantwoordelijkheden nemen voor hun handelingen en de resultaten ervan.

c. Groepsproces/-dynamiek

Ook in het beoordelingsproces zelf spelen diverse factoren mee die het oordeel kunnen beïnvloeden. Iedereen heeft in zijn of haar werk te maken met verschillende verantwoordelijkheden, belangen en loyaliteiten die vaak kunnen conflicteren.

Voorbeeld:

Een organisatie in Nederland wilde eens meer inzicht krijgen in hoeveel geschenken haar medewerkers ontvingen van haar externe relaties. Hiertoe werd een lijst in het leven geroepen waarop iedereen de ontvangen geschenken moest vastleggen. Ten behoeve van de transparantie konden alle medewerkers van de organisatie zien wie iets op die lijst had ingevoerd. Na verloop van tijd bleek dat steeds meer mensen steeds meer geschenken op de lijst invoerden, zonder dat er daadwerkelijk sprake was van enige ontvangen geschenken. De reden voor dit gedrag was dat iemand die iets van een derde ontvangt, meetelt in de groep. Het geeft status aan de persoon indien hij op de lijst staat. Er is hier dus geen sprake van financieel gewin of (begin van) corruptie, maar wel van afwijkend gedrag. Dit voorbeeld illustreert hoe de groep waarin de medewerker functioneert, definieert wat voor de groep belangrijk is en dus ook wat medewerkers moeten doen om in aanzien te stijgen binnen de groep.³

³ Dit voorbeeld is ontleend aan N. den Nieuwenboer

Het verkrijgen van aanzien en status binnen de groep is een belangrijke verklaring voor corrupt gedrag. Op die manier kunnen medewerkers elkaar via sociale processen onbewust en ongewild aanzetten tot corrupt gedrag. De oorzaak van deze processen ligt in de organisatie zelf, en daar liggen dan ook mogelijkheden tot het oplossen van het probleem. Waarom gaan mensen die de vrije keus hebben zich corrupt gedragen? Vanuit de wens voor sociale status. Mensen zijn gemotiveerd om een hogere status te krijgen omdat ze daar een hogere zelfwaardering van krijgen. Niet iedereen heeft deze wens in dezelfde mate, maar een groot aantal medewerkers heeft de wens wel, en probeert deze in het werk te vervullen. Het is deze wens die mensen kan motiveren om zich vrijwillig, maar niet altijd bewust, corrupt te gedragen. Mensen zullen gemotiveerd zijn om datgene te doen dat hen een hoger aanzien zal geven. Medewerkers besmetten elkaar zo met een druk om een bepaald gedrag te vertonen en groepen noch groepsleden zijn zich daar over het algemeen van bewust. Meestal gaat het goed. Als iemands aanzien immers door positieve dingen wordt gedefinieerd heeft het ook alleen maar goede effecten. Maar het kan hier ook mis gaan.

d. Invloed van autoriteit

Mensen doen in zijn algemeenheid wat van ze gevraagd wordt. Bovendien is het meer of minder expliciete gedrag van leidinggevendenden een belangrijke factor in het bepalen van het gedrag van medewerkers. Het belangrijkste integriteitsinstrument van iedere leidinggevende is zijn of haar eigen gedrag. Het 'voorleven' van integer gedrag is een belangrijke integriteitsfactor in de organisatie.

Mensen laten zich leiden door allerlei krachten uit hun (sociale) omgeving. Deze omgeving wordt bijvoorbeeld gevormd door collega's of leidinggevendenden, burgers of burens, klanten of opdrachtgevers. Mensen onderschatten doorgaans de kracht van die invloed van de omgeving op hun eigen gedrag. De mate waarin onze (sociale) omgeving van invloed is op ons eigen gedrag is in de jaren 1960 en 1970 met een aantal beruchte sociaal-psychologische onderzoeken duidelijk aangetoond. Bekend is het onderzoek van Stanley Milgram, waarin is onderzocht hoever mensen gaan in het geven van elektrische schokken aan onschuldige medeburgers onder (psychische/mentale) druk van een autoriteit (de onderzoeker). Ongeveer 2/3de van de mensen die aan het onderzoek meedeed, gaf gehoor aan de aanwijzingen van de autoriteit en ging door tot een potentieel dodelijk voltage.⁴

⁴ Uiteraard was het experiment zo opgezet dat de proefpersonen weliswaar in de vooronderstelling waren dat zij echte schokken toedienden, maar dat gebeurde feitelijk natuurlijk niet.

e. Rolidentificatie

Mensen identificeren zich sterk met een rol of taak die ze in hun sociale omgeving vervullen. Dit kan zowel een rol of taak zijn die de medewerker zichzelf heeft toebedeeld als een door anderen toebedeelde rol of taak. Hoewel deze eigenschap voor de organisatie van groot belang is, zijn er ook risico's aan verbonden. Zo kunnen medewerkers zich zozeer met één rol identificeren dat dit ten koste gaat van verantwoordelijkheden die voortkomen uit andere rollen/taken of eventuele andere hogere (morele) verplichtingen. Een medewerker kan zich bijvoorbeeld zo in haar rol als vakspecialist 'verliezen' dat zij geen oog meer heeft voor efficiëntie of negatieve consequenties van haar handelen voor derden. Een periodieke bepaling op de verschillende kerntaken van en binnen het team kan een oplossing bieden om vastgeroeste rolpatronen te doorbreken. Functieroulatie en het 'vier-ogen' systeem zijn hierin ook belangrijke instrumenten.

De mate waarin mensen zich laten leiden door hun rol is goed zichtbaar geworden in een bekend experiment van Philip Zimbardo in de jaren '70. Hierin kregen proefpersonen de rol van respectievelijk gevangene en cipier toebedeeld. Binnen enkele dagen hadden zowel de cipers als de gevangenen zich zo met hun rol vereenzelvigd, dat gevangenen lijdzaam vernedering en mishandeling ondergingen, en de cipers zich vanuit hun rol juist verplicht voelde om dit agressieve gedrag tentoon te spreiden. Het experiment zou 2 weken duren maar moest na 6 dagen al worden stopgezet aangezien de mishandelingen ongeoorloofde vormen hadden aangenomen. Zowel de gevangenen als de cipers verklaarden hun gedrag later vanuit de rol die ze toebedeeld hadden gekregen.

f. Consistentie

Mensen houden graag vast aan een gekozen (beleids)lijn, ook al zijn er duidelijke aanwijzingen dat die lijn niet leidt tot het gewenste resultaat. Bekend zijn de voorbeelden van projecten die worden voortgezet ondanks het feit dat inmiddels vast staat dat ze niet meer wenselijk zijn (omdat de baten van het eindproduct blijken tegen te vallen, of omdat het project inmiddels veel te duur is geworden bijvoorbeeld). De enige reden om toch met het project door te gaan wordt dan gevonden in het feit dat er in het verleden al zoveel geld, energie en mensen in is geïnvesteerd. Om dit mechanisme te corrigeren is periodieke evaluatie van beleidsdoelen onontbeerlijk.

g. Groepsconformiteit

Mensen passen zich doorgaans aan de omgeving waarin ze werken, en kopiëren het gedrag van andere rondom hen. De groep bepaalt de norm. In het algemeen geldt dat het voor medewerkers en leidinggevendenden belangrijk is om zich goed

bewust te zijn van deze processen, die zich vaak aan het directe zicht onttrekken. Aandacht voor de vaardigheid van het bespreken en aanspreken, bijvoorbeeld in de vorm van training of teambuildingactiviteit kan dit proces beïnvloeden. Een goede regeling voor het melden van misstanden vormt een noodzakelijke ‘vluchtstrook’, maar is een laatste redmiddel.

h. Organisatorische prikkels

Mensen doen wat wordt beloond en vermijden wat wordt bestraft. Hoe logisch dit ook klinkt, er zijn nog tal van organisaties waarin integer gedrag niet (expliciet) wordt aangemoedigd en niet-integer gedrag niet wordt gestraft of zelfs soms (impliciet) wordt beloond. Wanneer er bijvoorbeeld louter op financiële targets wordt gestuurd, kan dat ten koste gaan van andere verantwoordelijkheden (regels, zorgvuldigheid, kwaliteit, klantgerichtheid). Het beeld dat medewerkers hebben van de rechtvaardigheid waarmee de organisatie omgaat met straf en beloning is op zichzelf een belangrijke drijfveer voor het eigen gedrag. Een periodiek, kritisch onderzoek van de beoordelings- en beloningsstructuur in de organisatie is daarom belangrijk.

In meer algemene zin zijn binnen organisaties handelingen, situaties of processen aan te wijzen die vanuit het oogpunt van integriteit potentieel kwetsbaar of risicovol zijn.⁵

⁵ Instrumenten zoals het Handboek Integriteitsonderzoek of het Self Assessment INTegriteit (SAINT) kunnen worden ingezet om de organisatorische kwetsbaarheden en integriteitsrisico's in kaart te brengen. Op de website van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), www.integriteitoverheid.nl treft u informatie over beide instrumenten aan.

De belangrijkste conclusie van het wetenschappelijk onderzoek is dat niet-integer gedrag bijna altijd het resultaat is van een optelsom van factoren die kunnen worden toegerekend aan zowel de persoon als de omgeving. Dit betekent, in praktische zin, dat een eenzijdige gerichtheid op één verklaring van gedrag moet worden vermeden. Integriteitsbeleid kan daarom niet volstaan met het detecteren van 'rotte appels' via bijvoorbeeld pre-employment screening. Om recht te kunnen doen aan de omgevingsfactoren is het nodig om enerzijds die factoren zo goed mogelijk in kaart te brengen en anderzijds de medewerkers hiervan bewust te maken. Maar bewustwording alleen volstaat niet. Medewerkers moeten ook het idee hebben dat ze met hun oordelen, beslissingen en kritiek ergens heen kunnen (leidinggevend, integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen integriteit) en dat er iets met hun oordelen wordt gedaan. Tevens zal de leiding ondubbelzinnige signalen moeten afgeven over het belang en de betekenis van het integriteitsbeleid. Ook is adequaat toezicht nodig van de (direct) leidinggevend op medewerkers.

3.1. Analyse

Er zijn verschillende manieren om op praktische wijze relevante omgevingsfactoren in kaart te brengen.

- Probeer inzicht te krijgen welk soort gedrag mensen aanzien of status geeft binnen een groep (team of afdeling) van de organisatie. Het aantal klantcontacten in plaats van de kwaliteit van dienstverlening, of het aantal waarnemingen ter plaatse in plaats van de kwaliteit van de rapportage bijvoorbeeld. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het normale begeleidings- en beoordelingstraject van medewerkers. Daarnaast moet er goed worden gekeken naar de heersende sociale normen: wat bezorgt mensen een hoog aanzien in de organisatie en is het gedrag dat daarmee gepaard gaat wel wenselijk gedrag?
- Probeer te achterhalen wat de bedoelde en onbedoelde effecten zijn van (de afwezigheid) van structuren, processen en regels. De organisatie vormt op zichzelf een belangrijke drijfveer voor (niet-)integer handelen. Leidt een systeem dat de fysieke aanwezigheid van medewerkers controleert bijvoorbeeld ook tot een hogere productiviteit? Leidt projectmatig werken inderdaad tot betere samenwerking?. Een (periodiek) onderzoek naar de deugdelijkheid van structuren, processen en regels strekt tot aanbeveling. Zo kunnen onnodige risico's en verleidingen worden weggenomen.⁶

⁶ Zie voetnoot 5

- Hierbij is belangrijk om na te gaan in hoeverre medewerkers die integer willen handelen dit ook kunnen, en geen belemmeringen vinden in structuren en processen in de organisatie. Ook de mate waarin de regelgeving als relevant en ondersteunend wordt ervaren is een belangrijke factor voor integer handelen.
- Probeer inzicht te verkrijgen in de effecten, de samenhang en de doorloop van het gevoerde integriteitsbeleid. Ook het integriteitsbeleid zelf is natuurlijk een belangrijke omgevingsfactor die invloed heeft op het gedrag van medewerkers. Belangrijke aspecten van dit beleid zijn:
 - **Gepercipieerde rechtvaardigheid van het beleid:** wordt het integriteitsbeleid ook daadwerkelijk uitgevoerd door leidinggevendenden, staan de maatregelen in verhouding tot de thema's en wordt bij integriteitsbreuken op een rechtvaardige manier gehandeld, waarbij de straf in verhouding staat tot het vergrijp en er geen ongelijkheid van strafmaat wordt ervaren?
 - **Consistentie van het beleid:** wordt het beleid in alle delen van de organisatie op een gelijke manier uitgevoerd en gehandhaafd, en als er verschillen zijn, zijn die dan gerechtvaardigd (bijvoorbeeld door verschil in proces, structuur of doel van de organisatie)?
 - **Voorbeeldgedrag en leiderschap:** geeft management het goede voorbeeld en neemt het management initiatief in het bespreken van het thema integriteit?
 - **Voldoende communicatie:** wordt er over integriteit en de integriteitsaspecten van het werk voldoende, en op een voldoende professionele wijze, gepraat door medewerkers onderling en door het management van de organisatie?
 - Maak bij integriteitsincidenten een goede omgevingsanalyse. Wanneer een incident zich voordoet, is het belangrijk om niet alleen naar de ambtenaar of ambtenaren die de 'misstap' hebben begaan te kijken, maar ook naar diens 'omgeving'. Maak een goede analyse van de omgeving van de ambtenaar. Wat zegt het incident over structuren, processen en de organisatiecultuur (in het team of binnen de groep medewerkers), wat zegt het incident over de 'checks and balances' in de organisatie etc.?⁷

3.2 Concrete activiteiten

- **Bewustwording.** De beste manier om het bewustzijn van medewerkers te versterken, is de verschillende factoren die gedrag beïnvloeden bespreekbaar te maken. In 1-op-1 gesprekken, op natuurlijke momenten of tijdens groepsbijeenkomsten. Niet als theoretische exercitie, maar door concrete beslissingen en situaties te bespreken.

⁷ Handvatten voor het systematisch en verantwoord onderzoeken van integriteitsincidenten zijn te vinden in een BIOS-instrument 'Handreiking onderzoek integriteitsschending', ook te vinden via www.integriteitoverheid.nl/handreikingen.

Dergelijke reflectiemomenten kunnen ook worden geïnstitutionaliseerd in de vorm van bijvoorbeeld een integriteitsoverleg of (tussentijdse) evaluatiemomenten. Daarnaast kan ook de Integriteitkubus hiervoor als instrument worden ingezet.⁸

- ***Kies de juiste waarden voor de organisatie en draag die uit.*** Actieve promotie van de kernwaarden van de organisatie c.q. afdelingen en van de processen daarbinnen is de keerzijde van de negatieve dynamiek van groepsprocessen. Door status en aanzien te koppelen aan de basiswaarden van de organisatie (betrouwbaarheid, geloofwaardigheid, zorgvuldigheid, klantgerichtheid bijvoorbeeld) kan dit mechanisme juist tot positieve resultaten leiden.
- ***Wees helder over de morele aspecten van het werk.*** Expliciteer de kernwaarden van de organisatie of het werkproces en benoem de morele aspecten van werkprocessen duidelijk en expliciet. Verhullend taalgebruik kan leiden tot vervagen van morele verantwoordelijkheid.
- ***Maak de mechanismen die het integer handelen, kunnen verstoren bewust.*** Training en communicatie over zorgvuldige morele oordeelsvorming kan inzicht geven in de gevaren van het onvoldoende herkennen van de morele aspecten van het werk en van de mechanismen die het morele oordeel kunnen verstoren. Inzicht in drogredenen en rationalisaties versterkt het morele oordeel van medewerkers.
- ***Maak de effecten van het gedrag bewust.*** Wanneer er sprake is van deelhandelingen met ieder op zich beperkte of niet goed zichtbare negatieve effecten, maar die als velen binnen de organisatie ze tentoonspreiden ernstige effecten hebben, is het zinvol medewerkers goed van de (totale) effecten te doordringen. Ook is het belangrijk om ieders individueel aandeel in het gewraakte resultaat zichtbaar te maken. Een krachtig middel is om via directe feedback medewerkers zelf te laten ervaren welke gevolgen kunnen ontstaan.
- ***Bevorder een cultuur van verantwoordelijkheid.*** Wees helder over verantwoordelijkheden, maar ook over eigen initiatief. Heldere en eenduidige vastlegging van verantwoordelijkheden helpt het ‘vele handen’ probleem te bestrijden. Daarnaast moeten medewerkers zich bewust zijn dat niet alle verantwoordelijkheid in regels is vastgelegd, en dat eigen initiatief nodig blijft. Een goede en periodiek herhaalde communicatie hierover is nodig. Hierbij kan het management ook aangeven in hoeverre er ruimte bestaat voor eigen oplossingen van medewerkers.
- ***Organisatie doorlichting.*** Licht uw organisatie periodiek door op kwetsbare processen en de daarbinnen inherente integriteitsrisico's.

⁸ Zie voor nadere informatie over het Integriteitsoverleg en voor de Integriteitskubus de website: www.integriteitoverheid.nl

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Openbare Sector
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Gerealiseerd door

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)
PostbusIntegriteit@minbzk.nl
www.integriteitoverheid.nl

Productiebegeleiding en print

Directie Communicatie en Informatie/
Grafische en Multimediale Diensten

Zetwerk

Formzet Grafimedia, Rijswijk ZH

November 2007