



CAOP



OR en integriteit
in de (semi-)publieke sector



CAOP

BIOS

Stichting
Ien Dales
Leerstoel

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



OR en Integriteit

in de (semi-)publieke sector

November 2009

Publicatie 'OR en Integriteit in de (semi-)publieke sector' *Een uitgave van het CAOP in de reeks Overheid & Arbeid*

In het kader van 'goed werkgeverschap' verplicht de Ambtenarenwet van 2006 de werkgever een integriteitsbeleid te voeren gericht op het op zorgvuldig en integere wijze uitvoeren van de overheidstaak en het minimaliseren van integriteitsrisico's. Deze wijziging van de Ambtenarenwet is gericht op bewustwording ten aanzien van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap; de verplichting om integriteitsbeleid te voeren als vast onderdeel van personeelsbeleid en het afleggen van verantwoording aan het democratisch vertegenwoordigend orgaan.

Medewerkers hebben ook recht op goed integriteitsbeleid; het is een voorwaarde om het goed ambtenaarschap te kunnen waarmaken en het beschermt tegen mogelijke verleidingen en integriteitsrisico's. Medewerkers hebben ook recht op goede medezeggenschap die zich bewust is van het feit dat integriteit niet meer is weg te denken van de bestuurlijke agenda, die toeziet op naleving van de wetgeving en die kans ziet integriteit, voor zover nodig, op de agenda te zetten en te houden.

Tezamen met enkele bepalingen in de WOR, laten al bovenvermelde normen uit de Ambtenarenwet niets aan duidelijkheid te wensen over. Tenzij het zo is dat het werken in de (semi-)publieke sector andere eisen stelt aan integriteitsbeleid? Krijgen integriteit en integriteitsbeleid een extra dimensie doordat (werken voor) de overheid verschilt van werken in de private sector?

En wat maakt de overheid dan zo anders? Er is de focus op het algemeen belang, het beschikken over publieke middelen en publieke monopolies, de plicht verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. De overheid als wetgever verlangt soms een voorbeeldrol van de overheid als werkgever. En alle ambtenaren in dienst van de (semi-)publieke sector fungeren als visitekaartje voor de overheid. Integer handelen van ambtenaren is essentieel voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Zie hier de contouren van een bijzondere 'omgeving' die bijzondere eisen stelt.



Deze publicatie staat stil bij de rol van de OR in het kader van het integriteitsbeleid van de organisatie, de integriteit van de OR(-leden) zelf en integriteit binnen de verschillende rollen van de OR richting bestuurder en richting achterban. Het behandelt integriteitsbeleid in algemene zin, bekijkt hoe de OR een bijdrage kan leveren aan het bevorderen daarvan en gaat in op de vraagstukken die de OR kan tegenkomen. Naast vele alledaagse situaties, zullen dat vooral vragen van meer principiële aard zijn.

De publicatie bevat bijdragen van verschillende deskundigen: wetenschappers op het gebied van arbeidsrecht, medezeggenschapsrecht en integriteit en ambtenaren in dienst van de (semi-)publieke sector met een ruime praktijkervaring in de medezeggenschap. Zij delen hun ervaringen met u om het thema 'OR en Integriteit in de (semi-)publieke sector' een stap verder te brengen. 'Leren van en aan elkaar' is het motto.

Mede namens de Ien Dales Leerstoel en Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) bevelen wij lezing van deze bundel van harte aan!

Loes Spaans



VOORWOORD

INTEGRITEIT EN OVERHEID

Een integere overheid (Hoekstra)	8
--	---

INTEGRITEITSBELEID

Integriteitsbeleid in de publieke sector (Hoekstra, Belling)	16
De rol van de OR bij het ontwikkelen en borgen van integriteitsbeleid (Fenne, De Koning)	36

OR EN INTEGRITEIT

Het goede voorbeeld doet goed volgen (De Koning, Jellinghaus)	44
Integriteit en de rol van de bestuurder ten opzichte van de OR (Niessen)	58
De rol van integriteit in de verhoudingen tussen OR, bestuurder, OR-leden en achterban (Visser)	64
De OR en wetgeving op het gebied van integriteit (Fluitsma)	74

Integriteit en overheid

Alain Hoekstra, hoofd BIOS

INLEIDING

In deze bijdrage wordt het begrip integriteit nader geduid en in een brede context geplaatst. Achtereenvolgens wordt aangegeven waarom een integere overheid van belang is, wat van publieke functionarissen (bestuurders en ambtenaren) mag worden verwacht en wat de grenzen zijn van de zelfstandige morele oordeelruimte.¹

INTEGRITEIT IN BREDERE CONTEXT

Na een decennialange fixatie op de bedrijfseconomische dimensie van overheidsfunctioneren waarbij de aandacht hoofdzakelijk uitging naar aspecten als *economy*, *efficiency* en *effectivity*, lijkt vanaf de eerste helft van de jaren negentig de aandacht voor de ethische dimensie sterk te zijn toegenomen. Na de dominantie van voornoemde drie E's zijn nu ethiek, moraal en integriteit nieuwe 'buzzwords' binnen het openbaar bestuur. Aanvankelijk lag de focus vooral op de ambtelijke integriteit maar sinds kort zien we ook het thema bestuurlijke integriteit een steeds prominenter rol gaan spelen.

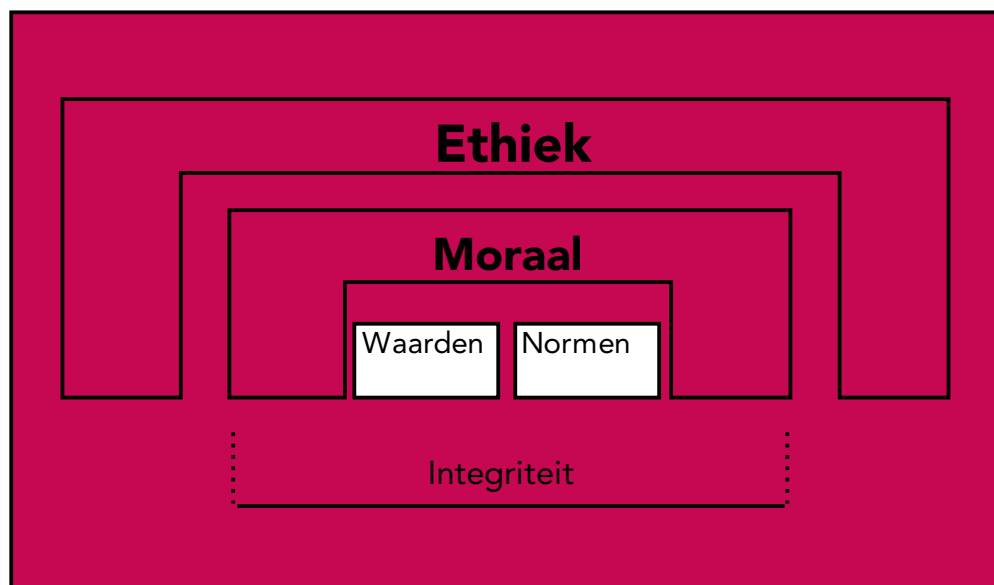
Hoewel de termen ethiek, moraal en integriteit – tot op zekere hoogte – tot eenieders verbeelding spreken, is het nuttig deze nader te definiëren. Het zijn begrippen die naar elkaar verwijzen en in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Met ethiek doelen we op de 'leer van de moraal'

¹ Deze bijdrage is deels een bewerking en verdere doorontwikkeling van eerdere publicaties van de auteur en mede door hem ontwikkeld materiaal.

oftewel de wetenschappelijke discipline die de moraal bestudeert (theoretische invalshoek). Bij de moraal gaat het om de heersende opvattingen over goed en kwaad binnen de samenleving. Deze bestaat uit waarden en normen. Waarden zijn doorgaans wat abstracter en impliciet van aard en drukken wenselijkheden uit. Normen betreffen meer concrete gedragsvoorschriften; het zijn van waarden afgeleide aanwijzingen voor gedrag. Waarden en normen zijn in grote mate tijd-, plaats- en contextafhankelijk; wat vroeger mis-

schien wel kon, is nu misschien niet meer bont en omgekeerd. Het begrip integriteit is het sluitstuk van dit begrippensysteem. Het is afgeleid van het Latijnse woord *integritas*, waarvan de grondbetekenis heelheid/ongeschondenheid is. Er is sprake van integer handelen zolang de heersende waarden en normen nageleefd worden.

Als we dit in een model uitdrukken ziet het er als volgt uit.²



Figuur 1; het begrippensysteem

² Gebaseerd op: Hoekstra, A., Ethische complexiteit; integriteit tussen wens en werkelijkheid. Bestuurswetenschappen, jrg. 55, oktober 2001. pp. 349-367.

INTEGRITEIT NADER GEDUID

Het integriteitsbegrip verdient nadere duiding en concretisering. Dat is niet makkelijk, zeker omdat er ook binnen de wetenschap een grote verscheidenheid bestaat aan definities. Daarom heeft het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) ervoor gekozen om niet te streven naar een nauwsluitende integriteitsformule maar om het begrip te omschrijven. Daarin speelt een aantal elementen een rol.

Integriteit is een kwaliteitskenmerk. Het is een maatstaf voor het beoordelen van het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van onkreukbaarheid aan maar het is ook een maatstaf voor het handelen conform de waarden en normen van *goed ambtenaarschap*. De integere ambtenaar gaat zorgvuldig en verantwoordelijk om met bevoegdheden, middelen en informatie en gaat correct om en houdt rekening met burgers, collega's, klanten en andere belanghebbenden. Integriteit is daarnaast ook een kwestie van *goed werkgeverschap*. De werkgever draagt zorg voor ondersteuning van de ambtenaar door het voeren van goed integriteitsbeleid. De werkgever bevordert het integriteitsbewustzijn en het (moreel) verantwoord handelen van medewerkers en beschermt de ambtenaar tegen misstappen door (onnodige) risico's en verleidingen weg te nemen. Deze rol impliceert een verantwoordelijkheid van de werkgever en een recht van de werknemer.

'Als ambtenaar ben je een voorbeeld voor de samenleving. Integriteit is een wezenlijk onderdeel van het goed functioneren van een ambtenaar.'

(Alfred Lohman - CNV Publieke Zaak)

INTEGRITEIT EN HET PUBLIEKE SPANNINGSVELD

- op een zorgvuldige wijze omgaan met de *bevoegdheden en middelen*; en
- zich daarbij houden aan de letter en de geest van de geldende *wetten, regels en procedures*; en
- over het vermogen beschikken *om zelfstandig na te denken* en te oordelen over ingewikkelde problemen, spanningsvelden en integriteitsvraagstukken.

Het wordt spannend als een specifieke situatie zich – naar hun oordeel – niet zou verhouden met de bestaande regels en procedures, of als de regels of waarden (spanningsvelden) tegenstrijdig lijken, of als het gaat om nieuwe situaties die nog niet eerder aan de orde zijn geweest. In dat geval is het zelfstandig oordelend vermogen van belang. Zelfstandig oordelen is binnen de publieke sector echter niet hetzelfde als zelfstandig beslissen! Juist in dit soort precaire situaties is het van belang om uiterst zorgvuldig te handelen. Ambtenaren en bestuurders zijn immers geen directeuren van eenmansbedrijfjes maar werken voor het bredere

publieke belang vanuit een bepaalde hiërarchische constellatie of vanuit een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid.

DE RELATIE TUSSEN ZELFSTANDIG OORDELEN EN ZELFSTANDIG BESLISSEN

Publieke functionarissen moeten dus in staat zijn om zelf kritisch na te (leren) denken over integriteitsvraagstukken en zelfstandig een (moreel) oordeel te kunnen formuleren. Dat betekent echter niet dat zij op basis van dat oordeel ook in alle gevallen zelfstandig kunnen handelen, of beslissen. Bijvoorbeeld, in een situatie waarin een ambtenaar tot de conclusie komt dat de toepassing van een bepaalde regel in een specifiek geval wel formeel juist zou zijn maar niet strookt met de geest van de wet, of zou leiden tot een moreel onjuiste, onrechtvaardige of onredelijke uitkomst, dan moet deze ambtenaar dit voorleggen aan het management. Voor bestuurders geldt dat zij in een dergelijk geval hun oordeel over een dergelijke situatie collegiaal zouden moeten toetsen. Zodoende kan de eenheid van beleid en de interpretatie van regelgeving worden gewaarborgd. Dit betekent dat er zowel binnen de ambtelijke organisatie als binnen de bestuurlijke constellatie ruimte moet zijn voor kritiek en dialoog op basis van uitwisseling van argumenten, waarbij het publieke belang te allen tijde voorop staat.

‘Bij integriteit is de uiterste grens je geweten. Als je bewindspersoon een richting uit wilt, waar je twijfels bij hebt, moet je hem altijd waarschuwen. Dat is gewoon ingebakken in de ambtelijke statuur. Daarna kijk je hoe je kunt ondersteunen. Je zit dan met de vraag ‘hoe ver kan ik gaan?’. En eigenlijk moet je ver gaan, want je bent in dienst van de overheid. Je wordt geacht loyaal te zijn tegenover de bewindspersoon. Zo eenvoudig is het eigenlijk. Is daaraan te ontkomen? Ja, een andere functie nemen en bedanken voor de eer.’
(Harry Borghouts)

WAAROM IS EEN INTEGERE OVERHEID BELANGRIJK?

De integriteit van de overheid is belangrijk omdat de overheid een belangrijke rol speelt in het leven van burgers. De overheid beschikt over bijzondere (exclusieve) bevoegdheden om rechtstreeks het leven van burgers te beïnvloeden, zoals het verlenen van vergunningen, het controleren van voorschriften en het heffen van belastingen. Ook beschikt de overheid over de bevoegdheid om (desnoods met dwang en geweld) de naleving van wetten af te dwingen (de zwaarmacht). De burger is dus in sterke mate afhankelijk van de overheid. Dat betekent tegelijkertijd dat een niet-integere overheid tot het verlies van het vertrouwen van de burger in de overheid leidt. De over-

EEN INTEGERE OVERHEID

heid behoort het goede voorbeeld te geven. Als de overheid niet integer is, zullen de burgers zich minder gebonden voelen aan de spelregels van het maatschappelijke verkeer en de daarbij behorende waarden en normen.

‘Bestuurlijke integriteit binnen overheidsorganisaties onderscheidt zich van de private sector. De klanten hebben weinig te kiezen. Die overheid is er voor iedereen. Daarnaast werk je als bestuur met belastinggeld van de hele samenleving. Juist vanuit die fundamentele taken van de overheid, moet je waarmaken dat je het geld dat die mensen in jou stoppen waard bent.’ (Sjaak Sibbing - VROM PRO)

Omgekeerd en positief geformuleerd levert integer overheidshandelen onder meer het volgende op:

- het versterkt het vertrouwen van de burger in de overheid;
- het bespaart belastinggeld;
- het draagt bij aan de economische groei, sociale stabiliteit en internationaal aanzien;
- het komt ten goede aan de arbeidssatisfactie en verminderd afwezigheid.

Niet-integer handelen van de overheid kan in negatieve zin onder meer leiden tot:

- verlies van vertrouwen in het politieke systeem en het (openbaar) bestuur;
- verspilling van belastinggeld;
- verlies aan effectiviteit en legitimiteit van de publieke dienstverlening;
- verlies van nalevingsbereidheid bij burgers van wetten en regels.

Integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid in de publieke sector

De rol van de OR bij het ontwikkelen en borgen van integriteitsbeleid

A. Hoekstra, hoofd BIOS

en A.F. Belling, senior beleidsadviseur BIOS

INLEIDING

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling geschetst van het Nederlandse integriteitsbeleid binnen de publieke sector. Hoewel integriteit vóór 1990 geen onbekend begrip was, heeft het vanaf de jaren negentig meer betekenis gekregen en is het daarna niet meer van de politieke agenda verdwenen. Dit heeft meerdere oorzaken die elkaar (soms onbedoeld) hebben versterkt.

EEN BREED BEGRIP

Integriteit is geen makkelijk grijpbaar begrip. Het wordt vaak enkel gezien als het tegenovergestelde van fraude of corruptie (*smalle* integriteitsbenadering), of (letterlijk): onaangeraakt. Binnen de Nederlandse overheid wordt een *brede* integriteitsbenadering gehanteerd. Ook andere vormen van (wan)gedrag van werknemers vallen binnen het integriteitsbereik, zoals het zorgvuldig omgaan met informatie of bedrijfsmiddelen, of het tegenaan van ongewenste omgangsvormen. Sinds de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen³ worden de begrippen *goed ambtenaarschap* en *goed werkgeverschap* gehanteerd. Was het integriteitsbeleid eerst voornamelijk gericht op de ambtenaar, met die wijziging brak het besef door dat de overheidswerkgever een belangrijke rol heeft bij het daadwerkelijk realiseren van integriteitsbeleid.

³ Stb. 2005, 695 in werking getreden op 1 maart 2006.

ROLVERDELING BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid voor de publieke sector.⁴ Individuele overheidsorganisaties zijn zelf primair verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en het handhaven van een intern integriteitsbeleid. De minister van BZK ondersteunt, faciliteert en stimuleert daarbij door het ontwikkelen en beschikbaar stellen van modellen of handreikingen. Daarnaast – in feite in de eerste plaats – initieert de minister ontwikkelingen op dit beleidsterrein en geeft hij door middel van wetgeving sturing. Met behulp van de Ambtenarenwet, Provinciewet en Gemeentewet worden integriteitsaspecten dwingend voorgeschreven voor alle ambtenaren en politieke ambtsdragers op provinciaal of gemeentelijk niveau. Ook houdt de minister de vinger aan de pols door inventarisaties en onderzoek naar de stand van zaken. Deze fungeren weer als input voor eventuele bijstelling van het beleid.

De minister bemoeit zich niet direct met het concrete integriteitsbeleid of de casuïstiek van een overheidsorganisaties. Het bestuur daarvan legt daarover verantwoording af. Alleen als het beleid bij een substantieel aantal overheden (binnen een of meerdere sectoren) niet op orde zou zijn, is er ruimte voor bestuurlijk optreden door de minister.

ONTWIKKELINGEN IN TWEE DECENNIA INTEGRITEITSBELEID

Begin jaren negentig is integriteit prominent op de agenda gezet door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales. De aandacht is sindsdien verder toegenomen. Aan de hand van wet- en regelgeving, kamerstukken, beleidsnota's, onderzoeken, rapporten, inventarisaties etc., is er grofweg een viertal perioden te onderscheiden.

I. Agendasetting (1990 - 1995)

De aandacht voor integriteit is eind jaren tachtig, begin jaren negentig gestimuleerd door de problematiek van de georganiseerde misdaad. Er waren zorgen over de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. In diezelfde tijd waren er signalen die duiden op pogingen van criminele organisaties om, door omkoping van ambtenaren en/of infiltratie op sleutelposities, onderdelen van het Nederlandse overheidsapparaat te corrumperen. Ook speelde er een aantal lokale 'bouwfraude affaires' in enkele Limburgse gemeenten, die – naast irritatie over het uitlekken van een burgemeestersbenoeming – ertoe leidden dat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Dales, eind 1992 het thema integriteit op de politiek-bestuurlijke agenda zette.⁵ Kort daarna volgde de eerste beleidsnota.⁶ Desondanks is er in deze periode feitelijk weinig gebeurd, zoals ook duidelijk bleek

⁴ Zie ook: Lamboo, T., Hoekstra, A. (2009), Integriteitsbevordering als systeemverantwoordelijkheid. Strafbblad, SDU Uitgevers.

⁵ Dohmen, 1996; Dales, 1992.

⁶ Kamerstukken II, 1994-1996.

INTEGRITEITSBELEID IN DE PUBLIEKE SECTOR

uit een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1996.

‘Ambtenaren zijn werknemers, maar werknemers van een bijzondere werkgever. Het feit dát onze werkgever een overheidsorganisatie is, plaatst ons in een bijzondere positie met consequenties voor arbeidsvoorwaarden maar ook voor gedrag en dergelijke.’ (Sjaak Sibbing)

‘Het jaar 1992 wordt vaak genoemd en dan wordt dé rede van Dales aangehaald, maar het bestond natuurlijk al veel langer. Het was al een hoeksteen van het ambtenarenreglement. In het kernartikel in het ambtenarenreglement zit integriteit, zonder het zo te noemen, al ingebouwd. Een ambtenaar moet zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Maar wat is betamelijk gedrag? Na 1992 zijn er talloze regels bijgekomen. Ik heb ze wel eens geteld. Het zijn er, geloof ik, vijftien. Vijftien stuks op allerlei deelgebieden.’ (Harry Borghouts)

II. Regels en compliance (1995 - 2003)

De periode 1995-2003 staat voor het ontwikkelen van beleid, regels en instrumenten. Het integri-

teitsbeleid wordt in beleidsnota's uitgewerkt. Ook wordt er wet- en regelgeving geformuleerd. Dit werd deels gestimuleerd door het aannemen van de motie Kamp c.s.. Daarin werd de regering uitgenodigd om voor alle ministeries een vijftal integriteitsbevorderende maatregelen in te voeren.⁷ Deze maatregelen hadden betrekking op het melden en registreren van nevenwerkzaamheden, het mogen aannemen van geschenken of diensten, de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan, functieroulatie bij kwetsbare functies en het aanstellen van vertrouwenspersonen. De Ambtenarenwet werd in een tweetal tranches gewijzigd (zie hierna). Daarnaast werd vanuit de centrale overheid een aantal instrumenten ontwikkeld aan de hand waarvan decentrale overheidsorganisaties zelf vorm en inhoud konden geven aan het lokale integriteitsbeleid. Bijvoorbeeld het Handboek Integriteitsonderzoek (BZK), de Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (BZK) en een handreiking voor het houden van integriteitsaudits van het ministerie van Financiën. Verder werd er bij de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst een meldpunt (Mepia) ingericht waarbij men melding kon doen van een integriteitsaantasting door een overheidsfunctionaris. Al deze maatregelen worden gekenmerkt door een sterk 'compliance' karakter. En hoewel in deze periode in beleidsnota's regelmatig wordt gewezen op het belang van bewustwording van de medewerkers (het cultuuraspect), zijn er

⁷ Kamerstukken II, 1996-1997, 24 655, nr. 3. Deze motie was gebaseerd op de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer van 11 maart 1996 (24 655, nr. 2).

geen concrete initiatieven op dat vlak ontwikkeld. Die zien we wel mondjesmaat op lokaal niveau ontwikkeld worden.

III. Bewustwording en integratie (2003 - 2007)

Vanaf 2003 is er, mede naar aanleiding van de bouwenquête, een duidelijke verscherping ten aanzien van het onderwerp integriteit. Dit uit zich in een intensivering van het integriteitsbeleid door het ministerie van BZK, zoals neergelegd in de Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politiek van april 2003.⁸ Deze nota beschrijft de stand van zaken en een aantal beleidsvoornemens. Een daarvan laat het motief van de verscherping goed zien: een voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen⁹, waarover hierna meer.

De uitkomsten van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid¹⁰ maken pijnlijk duidelijk dat het met name schortte aan de beleving en naleving bij de medewerkers van het integriteitsbeleid en dat de bewustwording meer aandacht verdient (cultuuraspect). Dit komt niet in plaats van regels en naleving maar wordt daaraan toegevoegd. Het is geen ‘of... of...’ benadering, maar ‘en... en...’, dus *regels en bewustwording*. In deze periode worden door het in 2006 opgerichte Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) bewustwordingsinstrumenten ontwikkeld als

hulpmiddel bij trainingsprogramma's voor medewerkers en leidinggevendenden.

‘Als je bij bepaalde gedragingen weet dat je de ander niet recht in de ogen durft te kijken, dan weet je dat er iets mis is. Wet- en regelgeving alleen bieden soms onvoldoende houvast voor integriteitsvraagstukken. Het is breder. Dat besef is wel aan het groeien.’ (Sjaak Sibbing)

‘De minister moet ervoor zorg dragen dat integriteitsbeleid gestalte krijgt, maar niet vanuit algemene kaders dicteren hoe het moet. Want dat werkt dus niet. Mensen moeten met elkaar over integriteit praten en met elkaar afspreken hoe ze daar mee omgaan.’ (Alfred Lohman)

IV. Meldingstructuur en bestuurlijke integriteit (2007- heden)

Deze laatste periode is nog in volle gang en nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Wel zijn er twee ontwikkelingen te schetsen.

In de eerste plaats neemt de behoefte aan cijfers over integriteit en de aandacht voor de meldingstructuur toe (‘meten is weten’).¹¹ De minister van

⁸ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 844, nr. 2.

⁹ Stb. 2005, 695.

¹⁰ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 244. nrs. 5-6.

¹¹ Speech minister Ter Horst (BZK) tijdens het VU-congres integriteit ‘De moraal van de macht’ op 26 april 2007.

BZK wil beter inzicht krijgen in de omvang en aard van integriteitsschendingen en start met het opzetten van een uniform registratiesysteem voor integriteitsschendingen. Er wordt werk gemaakt van het verbeteren van de bestaande klokkenluidersregeling, mede naar aanleiding van een kritisch onderzoeksrapport van de Universiteit Utrecht.¹² Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ambtenaren en burgers anoniem integriteitsschendingen van overheidsfunctionarissen kunnen melden via het Meldpunt M.¹³ Concluderend: een meer kwantitatieve benadering met extra aandacht voor meldingenstructuren en compliance. In de tweede plaats zien we groeiende aandacht voor de rol van bestuurders¹⁴ en het thema bestuurlijke integriteit, mede naar aanleiding van een aantal kwesties. Het gaat hierbij om het verbeteren van de bewustwording van bestuurders ten aanzien van de integriteit van hun handelen, gestimuleerd door een groeiende politieke en maatschappelijke onvrede met betrekking tot inkomens, nevenfuncties en declaraties. We verwijzen bijvoorbeeld naar de onderzoeken in de media naar declaratiegedrag van bestuurders zoals ministers en wethouders, mede ingegeven door de media-aandacht voor het declaratiegedrag van Britse parlementariërs. Hoewel wij vinden dat de media een belangrijke rol vervullen bij het boven water halen van misstanden en bestuurders boven elke twijfel verheven moeten blijven, moet dit

naar onze mening niet ontaarden in wat Huberts 'integritisme' noemt.¹⁵

Lag de centrum van de aandacht in het verleden vooral op de integriteit van de ambtenaar en de ambtelijke organisatie, nu lijkt deze te verschuiven naar de bestuurders. Wanneer deze verschuiving geen verplaatsing maar een uitbreiding inhoudt, is dit een goede zaak omdat bestuurders c.q. het management van organisaties een belangrijke (voorbeeld)rol vervullen bij het gestalte geven van integriteit binnen de organisatie.

Ook wordt in deze periode aangetoond dat de aandacht voor integriteit niet kan verslappen en een permanente plaats op de bestuurlijke agenda verdient. Verwezen wordt naar de nieuwe schandalen in Limburg in de sfeer van aanbestedingen en vriendjespolitiek. Nota bene de plek waar het bijna twintig jaar geleden allemaal is begonnen! Er dient te worden afgewacht of de door ons waargenomen trends zich zullen voortzetten of hoe deze zich nader zullen uitkristalliseren.

¹² Eindrapport USBO-onderzoek 'Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector' van april 2008 en brief BZK aan Tweede Kamer van 15 april. Beide via website www.integriteitoverheid/monitoren_integriteitsbeleid

¹³ Deze mogelijkheid om integriteitsschendingen anoniem te kunnen melden, is een aanvulling op het bestaande systeem om schendingen intern en openlijk te melden. Op 4 september 2007 is een pilot gestart die op 15 april 2008 is omgezet in een structurele meldpuntvoorziening.

¹⁴ Zie de door de minister Ter Horst in juni 2009 gelanceerde Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. In deze code wordt een aantal beginselen neergelegd die als niet juridisch afdwingbare normen moeten gelden voor het functioneren van individuele organisaties in het openbaar bestuur in Nederland.

OVERZICHT VAN WET- EN REGLERGEVING

Wat hebben de beleidsinitiatieven in de afgelopen jaren feitelijk opgeleverd?

Tot nu toe is de Ambtenarenwet op dit vlak driemaal gewijzigd. In 1997 is een meldplicht en registratie ingevoerd met betrekking tot nevenwerkzaamheden alsmede de mogelijkheid van een verbod daarop. Met de tweede wijziging (mei 2003) is daaraan toegevoegd: de openbaarmaking van geregistreerde nevenwerkzaamheden van bepaalde ambtenaren¹⁶, een voorwaardelijke meldplicht inzake het hebben van financiële belangen en het bezit van en transacties in effecten¹⁷, de verplichting om een klokkenluidersprocedure voor de eigen sector c.q. eigen organisatie vast te stellen; een rechtsbeschermingsbepaling (vergelijkbaar aan die in art. 21 WOR) ten behoeve van de ambtenaar die te goeder trouw een misstand heeft gemeld.

Bij de derde en voorlopig laatste wijziging (2006) zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

- het bevoegd gezag en de ambtenaar moeten zich als goed werkgever en goed ambtenaar gedragen;
- overheden moeten een integriteitsbeleid voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval ingaat op het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;

- dit beleid moet een vast onderdeel uitmaken van het personeelsbeleid¹⁸,
- alle overheden moeten een gedragscode voor goed ambtelijk handelen hebben;
- eenmaal per jaar moet over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode verantwoording worden afgelegd (aan het democratisch vertegenwoordigend orgaan)*,
- alle nieuwe ambtenaren leggen de ambtseed of de belofte af.

* In het oorspronkelijke wetsvoorstel was het de bedoeling dat naast het democratisch vertegenwoordigend orgaan, eigenlijk in de eerste plaats, ook de OR eenmaal per jaar zou worden geïnformeerd. Dit is in de Tweede Kamer gesneuveld door het amendement van het kamerlid De Pater-van der Meer (CDA).¹⁹ Daarmee wilde zij bewerkstelligen dat het voor wat betreft het verplichte jaarverslag aan het bevoegd gezag, in samenspraak met het democratisch vertegenwoordigend orgaan, zou worden overgelaten een vorm vast te stellen die het meest doeltreffend was. Ofschoon wij dit motief volledig kunnen onderschrijven, zien wij niet in dat dit er tevens toe moest leiden dat er geen rol meer zou zijn weggelegd voor de OR. Integendeel, daar waar belang wordt gehecht dat integriteit een item op de werkvloer wordt, zou juist een OR, waarvan de leden uit en door het personeelsbestand worden gekozen, geschikt zijn om verant-

¹⁵ Huberts gebruikte die term tijdens zijn oratie op 23 februari 2005. Hij bedoelde daarmee dat er 'integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is'. Daarbij kan het gaan over overdrijvingen of het veralgemeniseren van een oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie.

¹⁶ Niet alle geregistreerde nevenwerkzaamheden hoeven openbaar te worden gemaakt, maar enkel die van het topmanagement van de organisatie.

¹⁷ De 'financiële' meldplicht niet geldt voor alle ambtenaren, maar alleen voor die bij wie het risico bestaat van financiële belangenverstrengeling, bijvoorbeeld ambtenaren die over wetenschap van voorkennis beschikken.

¹⁸ Integriteit moet in ieder geval aan de orde worden gesteld in het werkoverleg en in functioneringsgesprekken. Aan medewerkers moet scholing en vorming op het gebied van integriteit worden aangeboden.

wording aan af te leggen. Dit zou ook passen in het systeem van de WOR op grond waarvan de bestuurder ook op andere beleidsterreinen de OR dient te informeren c.q. met de OR overleg moet voeren.

Wat hiervan zij, de voormalige minister van BZK Remkes heeft in een artikel in de Staatscourant van 30 maart 2005 (nr. 61) zijn teleurstelling uitgesproken over het feit dat de Tweede Kamer niet akkoord is gegaan met de verplichting tot het jaarlijks informeren van de OR en hij 'roept overheden op om hun ondernemingsraden daar toch een stevige rol in te geven'.

Het motief voor de eerste twee wijzigingen van de Ambtenarenwet was met name dat er een formeel wettelijke grondslag noodzakelijk was om verplichtingen, zoals het melden of verbieden van bepaalde nevenwerkzaamheden, aan ambtenaren te kunnen opleggen. Dit vanwege de inbreuk op het grondwettelijk beschermde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Met de laatste wijziging is, als aanvulling op de reeds bestaande integriteitsmaatregelen, vanuit een proactieve benadering een belangrijke impuls gegeven aan het streven naar een betrouwbare overheid.

Aansluitend aan deze wettelijke kaders is een aantal verplichtingen opgenomen in de zgn. basisnormen integriteit.²⁰

Op grond van deze basisnormen moeten overheden ten aanzien van ambtenaren:

- een document (beleidsplan) hebben waarin verschillende aspecten van integriteit zijn vastgelegd;
- over een gedragscode beschikken;
- in werving- en selectieprocedures aandacht besteden aan integriteit;
- een overzicht bijhouden van kwetsbare functies en maatregelen treffen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies;
- over een procedure voor het afleggen van de eed of belofte beschikken;
- over een nadere regeling voor de verplichte melding en openbaarmaking van nevenwerkzaamheden beschikken en een geactualiseerd overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden bijhouden;
- over een nadere regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en transacties in effecten beschikken en functies aanwijzen waarvoor deze meldplicht geldt;
- voorschriften vaststellen met betrekking tot het kennisnemen van of het omgaan met vertrouwelijke informatie;
- een regeling treffen voor het aannemen van relatiegeschenken of uitnodigingen;
- inkoop- en aanbestedingsbeleid vaststellen;
- een vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties aanstellen;

¹⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 2 (artikel I, onderdeel D, artikel 125quater, onderdeel d) en nr. 10.

²⁰ Ontwikkeld naar aanleiding van de voor enkele sectoren teleurstellende uitkomsten van een inventarisatie van het integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie (2004). Tijdens een bestuurlijk overleg in september 2005 van de minister van BZK met koepelorganisaties van decentrale overheidssectoren is de afspraak gemaakt dat de betrokken overheidsorganisaties in 2007 zouden voldoen aan een aantal basisnormen integriteit. De implementatie van deze normen zijn geëvalueerd tijdens de Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008 (zie hierna).

- een procedure vaststellen voor het melden binnen de organisatie van vermoedens van integriteitsaantastingen (klokkenluidersregeling);
- beschikken over een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

STAND VAN ZAKEN VAN HET INTEGRITEITSBELEID

Inventarisaties van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en politie

In de hiervoor besproken perioden is het integriteitsbeleid van de overheid een aantal keren tegen het licht gehouden. Als eerste kan in dit kader het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 1996 worden genoemd. Hoewel dit onderzoek een nuttig inkijkje gaf, was het qua scope en doelgroep beperkt (het gevoerde integriteitsbeleid bij de ministeries). Een breed onderzoek werd geïnitieerd door het ministerie van BZK als uitvloeisel van de Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie.²¹ De uitkomsten hiervan zijn in 2004 ('nul-meting') aan de Tweede Kamer gezonden en vormden aanleiding om in 2008 een nieuwe inventarisatie te houden ('één-meting'). Hoewel de resultaten van de tweede inventarisatie positiever waren dan die uit 2004, moet er een kritische kanttekening bij worden geplaatst. Ook vanwege de bestuurlijke afspraken uit 2005 waarbij de be-

trokken sectoren zich hadden gecommitteerd om al in 2007 alle basisnormen geïmplementeerd te hebben. Zorgwekkend is bijvoorbeeld dat slechts een op de vijf organisaties periodiek onderzoek verricht naar kwetsbare handelingen. Ook beschikt minder dan een derde van de overheden over een overzicht van kwetsbare functies. Binnen een kwart van de organisaties zijn nog steeds geen vertrouwenspersonen aangesteld. Meer dan de helft van de organisaties voert nooit integriteitsaudits uit. De helft van de organisaties beschikt niet over een procedure voor het doen van intern onderzoek naar (vermeende) integriteitsschendingen. En slechts een op de drie organisaties legt verantwoording af over het gevoerde integriteitsbeleid. Niet voor niets geeft circa 40 procent van de organisaties in dit onderzoek aan dat zij moeite hebben met het formuleren van het integriteitsbeleid, vaak doordat het simpelweg ontbreekt aan capaciteit. Het is gezien deze resultaten misschien wel begrijpelijk, maar ons inziens eerder zorgwekkend, dat het Rijk en alle gemeenten zijn overeengekomen pas in 2011 te zullen voldoen aan de basisnormen voor integriteit.²²

²¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28844, nr. 2.

²² Bestuursakkoord 4 juni 2007: Samen aan de slag.

'Bij veel overheidsorganisaties is het beleid niet op orde, omdat er vaak geen beleid is. Maar qua integriteit denk ik dat het in Nederland wel in orde is. Het bewustzijn begint te groeien. In overheidsinstanties wordt er wel steeds meer gezien dat er iets moet gebeuren. De regelgeving is op orde, maar het echte beleid staat nog in de kinderschoenen.' (Jellinghaus - De Voort Hermes de Bont Advocaten)

Een overzicht van de resultaten van de inventarisatie uit 2008 vindt u in tabel 1²³.

²³ Hierin zijn alleen de cijfers per sector opgenomen en geen totaalscores. Dat betekent dat de in deze paragraaf genoemde cijfers daarin niet zijn terug te vinden. Voor het volledige overzicht van de uitkomsten van de inventarisatie verwijzen wij u naar: www.integriteitoverheid.nl/contents/library/1/bijlage1atabellenbijlageinventarisatieintegriteitsbeleid2008.pdf

Tabel 1: Resultaten integriteitsbeleid ambtenaren per sector (in procenten)

Wet- en regelgeving (W) en basisnormen (B)			Rijk	Provin-	Gemeen-	Water-	Politie
			2007	cies 2007	ten 2007	schappen 2007	2007
.....							
Integriteitsbeleid algemeen							
1.	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	B+W	89	100	93	100	86
3.	Aandacht voor de verplichte thema's a	W	93	98	77	88	91
4.	Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid	B+W	61	64	30	32	45
5.	Integriteit is vast onderdeel personeelsbeleid	W	94	100	86	86	100
6.	Verplichte items in personeelsbeleid b	W	84	76	59	65	83
7-8.	Periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies, processen	B	56	45	15	23	32
9.	Informatie in centrale registers:	B					
-	Vertrouwensfunctie	-	83	82	37	59	100
-	Integriteitsschendingen	-	83	73	47	55	95
10.	Politiek orgaan betrokken bij het integriteitsbeleid	B	78	100	93	86	100
.....							
Gedragcodes							
11.	Organisatie beschikt over een gedragscode	B+W	94	100	91	95	* 64
waarvan	14. Verantwoording naleving gedragscode	W	35	55	34	24	50
.....							
Werving en Selectie							
15.	Beschikt over procedures W&S (waarin aandacht integriteit)	B	100	100	98	91	100
.....							
Kwetsbare functies							
16.	Bijhouden overzicht kwetsbare functies	B	72	64	20	45	77
18.	Treffen maatregelen ter voorkoming integriteitsinbreuken	B	94	91	76	82	100
.....							
Afleggen ambtseed of -belofte							
19.	Afleggen ambtseed of -belofte bij aanstelling	B+W	100	100	80	82	100

INTEGRITEITSBELEID IN DE PUBLIEKE SECTOR

Wet- en regelgeving (W) en basisnormen (B)	Rijk	Provin-	Gemeen-	Water-	Politie
	2007	cies 2007	ten 2007	schappen 2007	2007
Regelingen nevenwerkzaamheden en financiële belangen					
23. Nadere regeling verplichte melding nevenwerkzaamheden	B+W	94	91	83	91
24. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden	B+W	78	73	77	82
25. Nadere regeling verplichte openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden	B+W	* 56	82	39	37
26. Nadere regeling verplichte melding financiële belangen	B+W	17	55	17	18
Maatregelen gericht op informatiebescherming					
27. Voorschriften omgang vertrouwelijke informatie	B	100	100	73	82
28. Maatregelen ter bescherming	B	100	100	79	86
Geschenkenregelingen					
29. Regeling voor aannemen van geschenken of uitnodigingen	B	94	100	95	95
Inkoop- en aanbestedingsprocedures					
32. Vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid	B	100	100	94	100
VPI, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit					
37. Vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties	B	89	91	73	95
39. Procedure melden vermoedens van misstanden	B+W	89	100	88	100
41. Procedure voor verrichten van onderzoek	B	78	73	41	50
43. Procedure voor afhandeling gebleken integriteitsinbreuk	B	64	63	51	64
Aantal respondenten		18	11	210	22

a. Gemiddelde van de resultaten op de vier verplichte thema's.

b. Gemiddelde van de resultaten op de drie verplichte items.

* Een aantal sectorale regelingen, die voor alle betrokken overheidsorganisaties gelden, blijken niet altijd als zodanig te zijn herkend door de geënquêteerde functionarissen. Hierdoor geven de resultaten in een aantal gevallen een enigszins vertekend beeld.

Bron: ministerie van BZK, eindrapport Inventarisatie openbaar bestuur en politie, april 2008

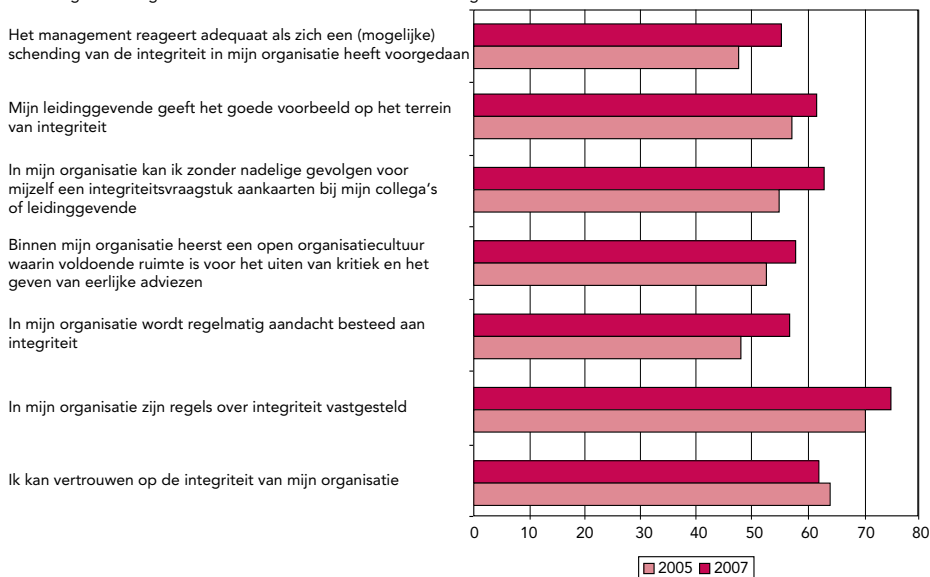
Personeelonderzoek (POMO)

Voorgaande integriteitsinventarisaties of -evaluaties betroffen de aanwezigheid van regelgeving en (beleids)instrumenten (compliance). BZK heeft daarna een eerste poging gedaan tot onderzoek naar de beleving van integriteit bij medewerkers (de cultuurkant). In een bestaand onderzoekssysteem van BZK waarbij personeel van alle overheidssectoren wordt bevraagd over personeelsaspecten, is een klein aantal stellingen over integriteit opgenomen. Deze stellingen gingen niet zozeer over de 'harde kant' van integriteit, zoals schendingen en overtredingen, maar vooral

over de 'zachte kant'. Respondenten zijn gevraagd hun mening te geven over onder andere de openheid van de organisatiecultuur en of men kan vertrouwen op de integriteit van de organisatie. De interpretatie van deze cijfers is altijd problematisch. Is het glas half vol, of half leeg? Onze stelling is, dat als het gaat om het belang van de integriteit van het openbaar bestuur, het glas eerder half leeg dan half vol is. Een kritische interpretatie van de cijfers is daarom op zijn plaats. We kunnen pas tevreden zijn met een score van niet minder dan 100 procent. De resultaten vindt u in de tabel hieronder.

Mening overheidspersoneel over integriteitsschendingen (in procenten)

Percentage dat het grotendeels of volstrekt eens is met de stelling



Bron: ministerie van BZK, Personeelonderzoek 2006 en 2008

Op het eerste gezicht lijken deze resultaten positief, vooral wanneer ten aanzien van zes van de zeven stellingen een kleine vooruitgang is te bespeuren. Maar zoals gezegd kan het ook anders bekeken worden, namelijk dat nog steeds: in iets minder dan de helft van de gevallen management en leidinggeven hun taken op integriteitsgebied niet adequaat invullen; in ongeveer twee op de vijf organisaties geen open en veilige cultuur bestaat om kritiek te uiten of integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken; het percentage overheidsmedewerkers dat vertrouwt op de integriteit van de organisatie is afgenomen en dat bijna twee op de vijf medewerkers op integriteitsgebied hun organisatie niet vertrouwt. Er is dus nog veel werk aan de winkel.

INTEGRITEITSMANAGEMENT

Hiervoor hebben we de ontwikkeling van het Nederlandse integriteitsbeleid in de afgelopen twee decennia beschreven. Daarnaast is een overzicht van de wet- en regelgeving gegeven en is ingegaan op de huidige stand van zaken met betrekking tot de invoering van het integriteitsbeleid binnen overheidsorganisaties. We sluiten af met visies op integriteitsmanagement.

Er bestaan grosso modo twee visies

De eerste visie is dat ethisch handelen ons wordt aangeleerd in de opvoeding en dat we deze waarden meenemen naar de organisatie waarvoor we gaan werken. Het zijn disposities die onveranderlijk zijn

en waar de organisatie niet meer op kan sturen. Integriteitsmanagement blijft vanuit die optiek beperkt tot 'hire and fire'. Organisaties kunnen er hooguit voor zorgen dat ze de juiste mensen binnen krijgen door te investeren in werving en selectie. Naast screening aan de voordeur kan de organisatie er ook nog voor zorgen dat niet-integere medewerkers zo snel mogelijk uit de organisatie worden verwijderd (de achterdeur), nadat onderzoek heeft uitgewezen dat deze bijvoorbeeld corrupt waren. De tweede visie is dat ethisch handelen wel degelijk nog door de organisatie beïnvloed kan worden, bijvoorbeeld door het voeren van een breed en samenhangend integriteitsbeleid, en dat organisaties daarvoor ook verantwoordelijk kunnen worden gehouden. De meeste wetenschappers en deskundigen omhelzen, net als wij, deze tweede visie op integriteitsmanagement. Vanuit deze laatste visie zijn er twee wegen te bewandelen om integriteitsbeleid verder invulling te geven.

Karssing onderscheidt de nalevings- (compliance) en de stimuleringsbenadering (integrity).²⁴ Kenmerkend voor de nalevingsbenadering is de nadruk op het (top-down) opleggen van regels en voorschriften die niet-integer handelen beogen te voorkomen, het bevorderen van normconform handelen door het uitoefenen van (extern) toezicht, controle en het bestraffen van overtreders. De tweede weg of aanpak legt de nadruk op het gezamenlijk (bottom-up) formuleren en interna-

²⁴ Karssing, E.D. (2000), Morele competentie in organisaties. Assen.

liseren van de streefwaarden van de organisatie en het bevorderen van integer handelen door het versterken van de morele competentie van medewerkers. Daardoor worden zij beter in staat

om zelf te leren beredeneren (interne zelfsturing) wat verantwoorde en integere beslissingen zijn. In onderstaande tabel zijn de uitgangspunten van beide benaderingen kort weergegeven.²⁵

Compliance-based

Regels en procedures:

Nadruk op het vaststellen en uitvaardigen van regels, procedures, voorschriften, geboden en verboden.

Eenzijdig opleggen:

Het eenzijdig en van hogerhand (top-down) opleggen van regels en richtlijnen.

Vermijden van het foute:

De dreiging die van (externe) controle, toezicht en bestraffing uitgaat, moet er voor zorgen dat medewerkers afzien van niet-integer handelen.

Negatief mensbeeld:

Vooronderstelling is dat mensen lui en niet te vertrouwen zijn. Ze moeten worden aangestuurd door goed gedrag te belonen en ongewenst gedrag te bestraffen. Nadeel hiervan is dat medewerkers zich gaan gedragen naar de veronderstellingen.

Smal:

Formalistische en minimale moraal die uitgaat van het principe if it's legal it's ethical

Traditioneel:

Gebaseerd op traditionele vorm van overheidsmanagement: hiërarchisch, directief, gericht op regels en procedures.

Integrity-based

Waarden en aspiraties:

Nadruk op het creëren van richtinggevende waarden en aspiraties en een omgeving die ethisch gedrag stimuleert.

Meerzijdig formuleren:

Het gezamenlijk (bottom-up) formuleren en internaliseren van waarden.

Bevorderen van het goede:

Vertrouwen van medewerkers en op interne zelfsturing bevordert moreel en verantwoord gedrag.

Positief mensbeeld:

Vooronderstelling is dat mensen op zoek zijn naar arbeidssatisfactie en verantwoordelijk willen zijn. Speelt in op de menselijke impulsen voor moreel juist handelen en nodigt uit tot het streven naar goed gedrag.

Breed:

Het voldoen aan de regels is geen garantie voor ethisch gedrag. Bovendien moet men ook kunnen omgaan met situaties die (nog) niet worden afgedekt door regels.

Modern:

Sluit aan bij ontwikkelingen in overheidsmanagement zoals ruimte voor de professional, beroepstrots en beroepseer.

²⁵ Gebaseerd op: Hoekstra, A. (2006), Integriteit vanuit deugdenethisch perspectief. Filosofie in bedrijf. Jrg. 17, nr. 2, juni 2006. pp. 38-52.

Kijkend naar de ontwikkeling van het Nederlandse integriteitsbeleid zien we een soort slingerbeweging die zich beweegt tussen de nalevings- en stimuleringsbenadering. In de eerste periode zien we dat integriteit louter op de agenda wordt gezet. In de tweede periode zien we het beleid en de instrumenten vooral ingevuld worden langs de lijnen van de nalevingsbenadering. In de derde periode zien we naast aanvullende wet- en regelgeving meer aandacht ontstaan voor bewustwording (stimuleringsbenadering), die in de vierde periode weer wat lijkt te vervliegen door de meer kwantitatieve focus en aandacht voor de meldingenstructuren en compliance.

er zijn meerdere verklaringen voor de aantrekkingskracht voor de van de compliance benadering. Wij vooronderstellen dat ook historische, organisatorische, personele, routinematige en politieke argumenten hierin een rol spelen.²⁶

'Het is zaak een fundament te leggen over wat integriteit in elke specifieke situatie inhoudt. We gaan meer af van de codes en meer toe naar gedrag. Dat is een voorbeeldfunctie van management.' (Sjaak Sibbing)

Het aantrekkelijke van de compliance benadering is dat door het eenzijdig formuleren en opleggen van regels, procedures en voorschriften snel 'integriteitswinst' geboekt kan worden. Dat is concreter en gaat doorgaans sneller en makkelijker dan cultuurtrajecten gericht op het gezamenlijk identificeren van richtinggevende waarden. Maar

²⁶ Uit: Karssing, E.D., Hoekstra, A. (2004), Integriteitsbeleid als evenwichtskunst. Bestuurswetenschappen, jrg. 58, nr. 3, juni 2004. pp. 167- 192.

Factor	Kenmerken
Bureaucratische organisatievorm	- hiërarchische opbouw - duidelijke afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden - onderworpen aan strakke, uniforme discipline en controle - gehoorzaamheid/ ondergeschiktheid aan de leiding van het departement - klassieke politiek-ambtelijke verhoudingen (beslissers vs uitvoerders)
Samenstelling ambtenarencorps	- sterke juridisch-technische achtergrond van het ambtenarencorps - ondervertegenwoordiging van beroepsgroepen die oog hebben voor de stimuleringsstrategie
Ervaring	- bekendheid met de toepassing van het instrument wet- en regelgeving - neiging tot het hanteren van beproefde instrumenten bij vormgeven nieuw beleid - maatschappelijk vertrouwen in regels als sturingsmiddel voor gedrag - mensen willen graag iets op papier hebben (want dan bestaat het) - uitvaardigen van regels is een makkelijke politieke probleemaanpak
Bedrijfsmatige overheid	- focus op harde, duidelijke en meetbare output indicatoren - wars van softe, moeilijk meetbare waarden - regels, procedures, sancties en aantallen meldingen van integriteitsschendingen zijn tastbaarder dan de als 'soft' en vaag gepercipieerde stimuleringsstrategie
Controle en handhaving	- nieuwe toverwoorden toezicht, controle en handhaving - sturingsfilosofie gericht op controle van regels en procedures en sanctionering van normafwijkend gedrag - politici kunnen scoren als 'hardliner'

Allereerst kent de overheid van oudsher een bureaucratische organisatievorm die sterk is geënt op regels, controle, gehoorzaamheid en het beperken van de beleidsvrijheid van ambtenaren. In de tweede plaats zijn de beleidsambtenaren die in Nederland verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van het integriteitsbeleid veelal juristen. Deze juridische achtergrond is een verklaring voor de dominantie van de compliance benadering. In de derde plaats heeft de overheid vanouds veel ervaring met het instrument wet- en regelgeving en leven wij binnen een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan regels als sturingsmiddel. Wanneer zich integriteitsschendingen voordoen, bestaat derhalve de neiging daarop te reageren met beproefde en vertrouwde instrumenten. In de vierde plaats is de *New Public Management* trend niet aan Nederland voorbij gegaan. Het streven is om overheden om te vormen tot efficiënte outputorganisaties en beleid meetbaar te maken via de vertaling daarvan in kwantificeerbare doelstellingen en producten. Er wordt vastgelegd tegen welke kosten deze producten tot stand moeten komen (budgettering) en wie daarvoor verantwoordelijk is. Periodieke voortgangscntrole biedt inzicht in de behaalde (tussen) resultaten (monitoring). Initiatieven vanuit de integrity-based benadering, zijn moeilijker te operationaliseren in deze termen. Het uitvaardigen van regels, het vaststellen van procedures, het opleggen van sancties en het tellen van meldingen van integri-

teitsschendingen lijken wat beter in dit straatje thuis te passen. Tot slot leven we in een tijd van terroristische dreiging, culturele spanning en zelfs politieke moord. Hierdoor ontstaat meer behoefte aan toezicht, controle en repressie. Zo zien we ook na grote schendingen een roep vanuit de politiek en media voor hard en duidelijk optreden.

De ene benadering is overigens niet beter dan de andere en met compliance is volgens ons ook helemaal niks mis, hoewel compliance wat uit de gratie lijkt te zijn. De nieuwe generatie wetenschappers en onderzoekers legt immers nog steeds een duidelijke voorkeur aan de dag voor de stimuleringsbenadering die zich sterk maakt voor de organisatiecultuur en de rol van de leidinggevende. Dit ondanks het feit dat deze beide aspecten in praktische zin allerm minst onproblematisch lijken.

Zo kan men zich afvragen of overheidsmanagers voldoende invulling kunnen geven aan hun toegeschreven rol.²⁷ Uit onderzoek naar het integriteitsbeleid binnen de Nederlandse politie, die overigens te boek staat als de sector die binnen de Nederlandse overheid voorop loopt met het integriteitsbeleid, is gebleken dat zelfs binnen de meest voorlopende korpsen leidinggevend en nog tekortschieten op dit gebied.²⁸ Daar komt bij dat overheidsmanagers constant overvoerd worden met nieuwe HRM taken (zoals competentie management en diversiteitsbeleid), terwijl de

²⁷ Zie hiervoor: Hoekstra, A., Belling, A.F. (2008), Integriteit en de rol van de manager een mission impossible, in: Niessen, R., Karssing, E.D. (Eds.). Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots. CAOP, Publicatiereeks Overheid en Arbeid nr. 23. Hoekstra, A. (2008), Integriteit: Aandachtspunten en misvattingen. Werken voor de overheid. SDU Select Openbaar Bestuur. P. 39.

²⁸ Lamboo, M.E.D. (2005), Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie. VU, Amsterdam. pp. 385, 387.

bijkomende taakstellingen en bezuinigingen tot afwegingen kunnen leiden waarbij integriteit mogelijk naar de achtergrond dreigt te verschuiven. Onderzoek stelt geheel in deze lijn: *‘overheden worden met een veelheid aan activiteiten en nieuwe wet- en regelgeving geconfronteerd, waardoor het stellen van prioriteiten noodzaak is. Het onderwerp integriteit verdient het - juist onder die druk van de omstandigheden – om extra aandacht te krijgen’*.²⁹ Bovendien is het voor het topmanagement vaak geen tweede natuur om op expliciete en pro-actieve wijze (in woord en daad) invulling te geven aan ethiek en integriteit.³⁰ Daarom en omdat de voorwaarden waaraan tegenwoordig voldaan moet worden om het integriteitsbeleid invulling te geven zowel zijn toegenomen als complexer zijn geworden (meer tijd, specifieke expertise), is te overwegen een aparte integriteitsfunctionaris aan te stellen die het management hierin ondersteunt. Ook de nadruk op cultuur is in zekere zin problematisch. Cultuur is immers een moeilijk te operationaliseren en ontastbaar begrip, waardoor het de neiging heeft te verzanden in wollige statements. Bovendien is cultuur moeilijk maakbaar en is er doorgaans een heel lange adem voor nodig om te komen tot een werkelijke cultuur- en mentaliteitsverandering.

BESLUIT: NALEVEN OF STIMULEREN?

In de literatuur is het onderscheid tussen de compliance en formele structuurbenadering enerzijds en de meer informele cultuur en integrity benadering anderzijds veelvuldig besproken. En zoals hiervoor reeds gesteld; tegenwoordig meestal ten faveure van die laatste. Men lijkt zich vandaag de dag af te zetten tegen het belang van de formele compliance kant van het integriteitsbeleid. Wij denken dat dit gebeurt als tegenreactie op (en relativisering van) het idee dat als een organisatie eenmaal een formeel compliance programma heeft ontwikkeld het daarmee klaar is. Het gelijk van deze redenering kan worden geïllustreerd met het failliet van Enron, een bedrijf dat op papier alles mooi geregeld had, maar waar een verziekte cultuur uiteindelijk zorgde voor een snelle ondergang. Een dergelijke ‘window dressing’ komt helaas maar al te vaak voor, maar is daarmee ons inziens geen legitiem argument om het belang van de compliance benadering te bagatelliseren.

De waarheid ligt echter, net zoals met zoveel andere zaken, in het midden. Een combinatie van beide benaderingen is noodzakelijk en leidt tot het beste resultaat, zo wijst onderzoek uit: *‘Coupling a strong ethical culture with a strong ethics and compliance program is the path to the greatest reduction in ethics risk’*.³¹ Het gaat dus om het vinden van de juiste balans tussen beide benaderingen.

²⁹ Nivra (2003), Integriteit in het openbaar bestuur. Aandachtspunten bij de beoordeling van integriteit. Studierapport 51. p. 18.

³⁰ Trevino, L. et al. (1999), Managing ethics and legal compliance: what works and what hurts. California Management Review, 41, 131-151.

³¹ Ethics Resource Center (2008), National Government Ethics Survey. An inside view of public sector ethics.

‘Integriteit ligt niet zo zeer in een setje geboden of verboden, al moet dat natuurlijk ook. We hebben in 2003 een frontcode gemaakt. Dat zijn ‘spelregels voor integer gedrag’. Maar het is voor mij eerder integer gedrag stimuleren, dan integriteit in beperkte zin van gij zult niet...’ (Sjaak Sibbing)

Er is meer aan de hand. In tegenstelling tot de vele cultuur-protagonisten, of anders geformuleerd de structuur-relativisten, die stellen dat we ons integriteitsmanagement vooral invulling moeten geven langs de lijnen van cultuur, bewustwording en leiderschap stellen wij ons op het ‘conramo-dieuze’ standpunt dat het compliance element tegenwoordig wordt verwaarloosd. Dat is zorgwekkend omdat ook onderzoek van het Ethics Resource Center uitwijst dat formele integriteit en compliance programma’s werken, en hoe uitgebreider deze zijn hoe beter. Maar bovendien lijkt in dit onderzoek een positief verband gevonden te zijn tussen het bestaan van een sterke ethische organisatiecultuur en het voeren van een formeel ethiek programma. Het verband komt er op neer dat de organisatiecultuur juist wordt versterkt door formele programma’s en deze tevens een belangrijke functie vervullen in het onderhouden van die sterke cultuur: *‘where cultures are strong, it is in part because a formal program is in place. Even further, formal programs are likely to be an*

*essential element in the maintenance of a strong culture’.*³²

Afsluitend pleiten wij voor het vinden van een gezonde balans waarbij er tegenwoordig voor gewaakt moet worden dat we niet doorschieten en louter onze hoop vestigen op de informele stimuleringsbenadering. Er dient voldoende oog behouden te worden voor regels, procedures, handhaving, het formaliseren van integriteitsbeleid en het afleggen van verantwoording daarover. En de OR heeft daar een belangrijke rol in.

³² Ethics Resource Center (2005), National Business Ethics Survey. How employees view ethics in their organizations 1994-2005, pp.V en 94.

Mark de Koning, als freelancer verbonden aan

het CAOP

en Ed Fenne, beleidsadviseur BIOS

INTEGRITEIT IS EEN KENMERK VAN EEN PROFESSIONELE PUBLIEKE DIENSTVERLENER

Iedere overheidsorganisatie is verplicht om integriteitsbeleid te voeren. Echter, niet deze wettelijke verplichting zou de drijfveer moeten zijn, maar het streven om zich ook op integriteitsterrein te onderscheiden als professionele dienstverlener. Want zeker binnen de publieke sector is integriteit, en daarmee ook het voeren van integriteitsbeleid als onderdeel van de bedrijfsvoering, een ‘conditio sine qua non’. Daarbij is overleg en afstemming met de medezeggenschap een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen en uitvoeren van integriteitsbeleid. Het creëert draagvlak binnen de organisatie en zorgt ervoor dat integriteit vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken. Een ruimer blikveld helpt tunnelvisie te vermijden.

‘Elk mens is kwetsbaar. In de kern kan iedereen het risico lopen dat hij chantabel is. Gewild en ongewild.’ (Marco Sikkel - CAOP)

INTEGRITEIT ALS ONDERDEEL VAN DE BEDRIJFSVOERING

Het belang van integriteit wordt door velen onderkend, maar de aandacht daarvoor neemt vaak af als andere onderwerpen om meer inspanning

en aandacht vragen. Integriteit vervalt daardoor in het veelal aloude ritme van incidentgedreven aandacht. Pas wanneer incidenten de organisatie dwingen tot ingrijpen komt men in beweging. De verminderde aandacht valt wel te verklaren. Integriteit wordt door organisaties nog gezien als iets dat niet direct aan het primaire proces bijdraagt (quod non), waardoor men zich de (tijdelijk) verminderde aandacht denkt te kunnen permitteren. Zaken als werkdruk, organisatorische veranderingen en bijvoorbeeld ook taakstellingen en bezuinigingen worden dan aangegrepen om even niet in integriteit te investeren. Terwijl het risico op integriteitsschendingen juist dan toeneemt! Organisaties lopen hierdoor een risico. Door het treffen van organisatorische en beleidsmatige maatregelen is het mogelijk integriteit in de bedrijfsvoering te integreren, te verankeren en te borgen.³³

De medezeggenschap kan een stimulerende rol spelen door regelmatig het thema integriteit aan de orde te stellen. Bijvoorbeeld door vragen te stellen aan de bestuurder over schendingen, aandacht vanuit het management en betrokkenheid van medewerkers. Voor de ondernemingsraad is er ook de mogelijkheid om zelfstandig onderzoek in te stellen naar de praktijk van integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door gesprekken te voeren met medewerkers, bijeenkomsten te organiseren of enquêtes te houden.

HET FORMULEREN VAN INTEGRITEITSBELEID

Belangrijk voor het verankeren van integriteit is het vastleggen van het integriteitsbeleid in een beleidsplan.³⁴ Daarin legt de organisatie haar (vaak meerjarige) ambitie, visie en doelen vast ten aanzien van beleid, maatregelen en procedures en de verwezenlijking ervan. Vastgesteld beleid heeft als voordeel dat het minder makkelijk aan de aandacht ontsnapt. Het geeft weer waaraan de organisatie zich heeft gecommitteerd en maakt duidelijk wie, waarvoor verantwoordelijk is. Zo kan er gericht worden gestuurd op het realiseren ervan. Ook is voor iedereen zichtbaar dat het integriteitsbeleid door de hoogste leiding wordt gedragen.

Het opstellen van een beleidsplan integriteit is doorgaans een verantwoordelijkheid van de integriteitsfunctionaris. Hij of zij doet dit op het gezag van de hoogste ambtenaar bij wie de eindverantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid is belegd. Het beleidsplan wordt vastgesteld door het hoogste orgaan of de eindverantwoordelijk bestuurder binnen de organisatie.

Het is belangrijk om in de voorfase diverse spelers binnen de organisatie te betrekken, bijvoorbeeld via ontwerpssessies, een werkconferentie, discussiebijeenkomsten of werkgroepen. Op deze manier worden verschillende invalshoeken, beelden, ideeën en verlangens ten aanzien van het

³³ Zie ook de BIOS-leidraad Integriteit gewaarborgd op www.integriteitoverheid.nl.

³⁴ Zie ook BIOS- handreiking Integriteitsbeleid op www.integriteitoverheid.nl.

integriteitsbeleid geïnventariseerd. Ook kunnen risicogebieden in kaart worden gebracht. Dit zorgt ervoor dat het beleidsplan aansluit bij dilemma's op de werkvloer rondom integriteit.

Ook de ondernemingsraad behoort tot deze spelers. De ondernemingsraad heeft afweger een heel specifieke rol vanwege diens wettelijke bevoegdheden ten aanzien van veel onderwerpen. Door participatie kan de ondernemingsraad om zelf de verbinding maken met het ontwikkelen van beleid ter bevordering van integriteit.

STURING OP INTEGRITEIT

Structurele verankering van integriteitsbeleid wordt pas concreet als het ook een plaats krijgt in de beleids-, beheers- en verantwoordingscyclus. Dit is een cruciale stap die nog effectiever wordt als integriteit onderdeel gaat uitmaken van managementafspraken, functionerings- en beoordelingsgesprekken en aandacht krijgt bij werving, selectie en in- en uitdiensttreding.³⁵ De kracht van een integrale aanpak is dat aandacht voor integriteit niet meer vrijblijvend wordt. Informatie uit de tussentijdse verantwoording stelt de organisatie in staat te sturen op de voortgang en de samenhang van het beleid.³⁶ Ingebouwde evaluatiemomenten bieden de organisatie bovendien de kans het beleid voortdurend te verbeteren. Een organisatie die deze principes goed toepast, zal vaststellen dat integriteit niet alleen meetbaar is geworden maar ook een krachtige aanjager is

voor het op niveau houden of verbeteren van het integriteitsbewustzijn van de organisatie.

Al deze maatregelen zijn slechts randvoorwaardelijk. Het zijn uiteindelijk de mensen in de organisatie, als individu maar ook als collectief, die de mate van integriteit van een organisatie bepalen. Daarom is het van belang om bewustwording bij medewerkers over integriteitsvraagstukken te bevorderen. Dit maakt het ook voor de medezeggenschap mogelijk om het beleid gericht te evalueren en waar mogelijk voorstellen te doen voor verandering of verbetering.

Het sturen op integriteit is ook onderwerp van overleg tussen de bestuurder en de ondernemingsraad. Bijvoorbeeld tijdens de overlegvergadering over de algemene gang van zaken binnen de organisatie (artikel 24 WOR). De ondernemingsraad kan bij die gelegenheid vragen naar de visie van de bestuurder op integriteit. Als een dergelijke visie ontbreekt, kan de ondernemingsraad hierom vragen. Ook de ontwikkeling of opstelling van een integriteitsdocument kan aan de orde komen. Zeker als zich concrete incidenten hebben voorgedaan die de noodzaak van integriteitsbeleid onderbouwen. Een dergelijke visie zal vervolgens concreet moeten worden doorvertaald naar een aanpak om integriteit binnen de organisatie te bevorderen.

³⁵ Zie BIOS-handreiking HRM en integriteit op www.integriteitoverheid.nl.

³⁶ Zie BIOS-handreiking Integriteitsinfrastructuur op www.integriteitoverheid.nl.

‘Als tijdens de sollicitatie niet is aangegeven wat bepaalde regels zijn binnen een organisatie, dan kan het gebeuren dat mensen gedragingen gaan vertonen die op een later moment niet wenselijk zijn of nog niet waren voorzien. Daar moet je als organisatie rekening mee houden.’

(Marco Sikkel)

RAPPORTEREN EN VERANTWOORDEN OVER HET INTEGRITEITSBELEID

Elke organisatie waarop de Ambtenarenwet van toepassing is, moet éénmaal per jaar aan het democratisch gekozen orgaan van de organisatie verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode. Dit sluit aan bij de groeiende maatschappelijke vraag naar transparantie en verantwoording. De integriteitsrapportage voorziet in die behoefte. De input daarvoor wordt primair verkregen uit rapportages ten aanzien van integriteit in het kader van de beleids-, beheers- en verantwoordingscyclus.³⁷ Hierbij valt te denken aan het vermelden van het aantal integriteitstrainingen van medewerkers en vertrouwenspersonen en het aantal, de aard en de wijze van afhandeling van eventuele integriteitschendingen. Bij de verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid maakt de organisatie inzichtelijk in welke mate de doelstellingen uit het integriteitsbeleidsplan zijn gerealiseerd. Op

basis van een heldere rapportage kan het beleid worden geijkt, bijgesteld en voorzien van nieuwe accenten. De jaarlijkse verantwoording biedt daarnaast de organisatie ook een uitgelezen kans om de buitenwereld te laten zien dat de overheid veel waarde hecht aan integriteit. Het is dan ook van belang dat in het overleg tussen bestuurder en ondernemingsraad hieraan aandacht aan wordt besteed. Daarbij spreekt het voor zich dat als een dergelijk aanpak ontbreekt, de medezeggenschap kan voorstellen om dit alsnog in te voeren.

ORGANISATIE VAN INTEGRITEIT

Binnen het management moet duidelijk zijn wie eindverantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid. Het is de hoogst verantwoordelijke die het beleid vanuit zijn voorbeeldrol als bestuurder zichtbaar hoort te maken. Dit komt tot uiting in zijn gedrag en in zijn communicatie met de organisatie.

Daarnaast kan een integriteitscoördinator worden benoemd. Deze speelt een belangrijke rol bij het organiseren van het integriteitsbeleid. Hij of zij zorgt voor het opstellen van het integriteitsbeleidsplan, coördineert de implementatie daarvan, controleert of gemaakte afspraken worden nagekomen, zorgt voor aggregatie van eventuele tussenrapportages en rapporteert aan de beleidsverantwoordelijke. Vanwege de speciale positie, is het belangrijk dat hij of zij directe toegang heeft

³⁷ Zie BIOS-handreiking integriteitsrapportage (www.integriteitoverheid.nl/handreikingen)

tot het ambtelijk gezag. Andere relevante eisen en kwalificaties waaraan een integriteitscoördinator moet voldoen zijn terug te vinden in de leidraad 'Integriteit gewaarborgd'.³⁸ In grote organisaties is er veel voor te zeggen om naast een centrale integriteitscoördinator ook decentrale integriteitsfunctionarissen of -coördinatoren aan te stellen. Uitgangspunt daarbij is dat de functionele verankering van decentrale coördinatoren zoveel mogelijk wordt opgehangen aan de bestaande organisatorische structuur.

DRAAGVLAK VOOR INTEGRITEIT

Voor integriteitsbeleid geldt dat betrokkenheid en draagvlak een grote succesfactor is. Dat vraagt van (groepen van) medewerkers (waaronder de medezeggenschap) dat er wordt meegelusterd, meegedacht en meegepraat. Betrek daarom de medewerkers bij de ontwikkeling van het integriteitsbeleid door ze tijdens de ontwerpfase uit te nodigen om ideeën naar voren te brengen. Persoonlijke betrokkenheid bij integriteit vergroot de kans op een succesvolle operationalisering.

Dit kan door bijvoorbeeld integriteitsaspecten te bespreken in het werkoverleg. Hierin kunnen concrete zaken aan de orde worden gesteld die op de rand zijn van wat toelaatbaar of wat niet toelaatbaar wordt geacht. Verhalen over succesvolle en minder succesvolle omgang met dilemma's krijgen hierin een plaats. De ondernemingsraad

kan het bespreekbaar maken van integriteit en kwesties die daarmee samenhangen binnen het werkoverleg actief stimuleren, bijvoorbeeld door de bestuurder te vragen om dit te promoten of door zelf voorstellen te doen. Ook kunnen intervisiebijeenkomsten worden georganiseerd waarin integriteitsdilemma's bespreekbaar worden gemaakt.

Ook is het van belang om verwachtingen ten aanzien van integriteit een rol te geven in introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers. In dergelijke programma's geeft de organisatie een visitekaartje af aan nieuwe collega's en laat het zien wat de organisatorische normen en waarden zijn.

TEN SLOTTE

De regering heeft er niet voor gekozen om ondernemingsraden een expliciete wettelijke rol te geven op het gebied van integriteit. Voor de ondernemingsraad bestaan er evenwel volop mogelijkheden om integriteit aan te kaarten. De WOR geeft ondernemingsraden de mogelijkheid om zelf alle onderwerpen aan te kaarten die men van belang vindt en om voorstellen te doen (artikel 23 WOR). En de ondernemingsraad kan om informatie vragen (artikel 31 WOR).

Daarnaast kunnen overlegpartners afspraken maken over aanvullende bevoegdheden voor de ondernemingsraad. Dit kan worden vastgelegd in een ondernemingsovereenkomst of convenant

³⁸ www.integriteitoverheid.nl.

(artikel 32 WOR). Daarbij kunnen ondernemingsraad en bestuurder spelregels afspreken over het omgaan met integriteit.

Voor de bestuurder kunnen er veel voordelen zitten aan een actieve houding van de ondernemingsraad en aan een duidelijk raamwerk voor het overleg. De voordelen hiervan zijn dat de ondernemingsraad bijdraagt aan het versterken van draagvlak, het promoten van het belang van integriteit en nieuwe invalshoeken naar voren kan brengen die het beleid verder kunnen helpen. En uiteindelijk is het daarom allemaal begonnen!

OR en integriteit

Het goede voorbeeld doet goed volgen

Integriteit en de rol van de bestuurder ten opzichte van de OR

De rol van integriteit in de verhoudingen tussen OR, bestuurder, OR-leden en achterban

De OR en wetgeving op het gebied van integriteit

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

Drs. Mark de Koning, als freelancer verbonden

aan het CAOP en

dr. mr. Steven F.H. Jellinghaus³⁹, advocaat en

mediator, De Voort Hermes de Bont Advocaten

Ook integriteit komt op het bordje van de OR terecht. Daarbij kan de OR een voorbeeldfunctie innemen. In deze bijdrage wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid die de OR en zijn leden binnen dit geheel kunnen innemen. Ook de commissies van de OR zullen met integriteit worden geconfronteerd. Daarbij wordt naast het juridisch kader ook gekeken naar de positie die de OR hierbij in de praktijk kan innemen. Voorts wordt zowel gekeken naar OR als instituut als naar de positie van individuele OR-leden.

Het volgende voorbeeld over hoe ver integriteits-schendingen kunnen gaan is onthutsend. Dit voorbeeld vond plaats bij Volkswagen in Duitsland. In 2005 bleek dat in de periode 1995-2005 de leden van de OR (Betriebsrat) en de vakbondsvertegenwoordigers in de Raad van Commissarissen waren omgekocht. In ruil voor steunverlening aan saneringen kregen zij snoepreisjes aangeboden en bezoeken aan prostituees. Dit leidde ondermeer tot een veroordeling van de voorzitter van de OR tot een gevangenisstraf van 2 jaar en 9 maanden wegens het aanzetten tot omkoping en corruptie. Zo bleek dat deze voorzitter bijna twee miljoen euro aan illegale bonussen had ontvangen van een vroegere personeelsdirecteur bij Volkswagen. Dit schandaal bracht zelfs de toenmalige regering Schröder in diskrediet.

³⁹ Drs. Mark de Koning is zelfstandig organisatieadviseur. Dr.mr. Steven F.H. Jellinghaus is advocaat en mediator bij De Voort Hermes de Bont te Tilburg en als universitair docent verbonden aan de Vakgroep Sociaal Recht en Sociale Politiek aan de Universiteit van Tilburg.

In Nederland is het zover (nog) niet gekomen, maar dat laat onverlet dat er zwarte en grijze zaken bestaan. Daarbij valt te denken aan plotselinge positieve adviezen van de OR, het niet delen van informatie met de voltallige OR en het inschakelen van ‘vriendjes’ als externe deskundigen. Ook kan worden gedacht aan het oneigenlijk gebruik maken van faciliteitenregelingen. Dit zijn voorvallen waar dit artikel op ziet.

LEX INTEGRITATIS

Formeel is de OR een zelfstandig orgaan bestaande uit gekozen werknemers en met een wettelijke basis die is verankerd in de WOR. De OR staat als gevolg hiervan buiten de organisatiestructuur en maakt geen deel uit van de hiërarchie die binnen de organisatie bestaat. Wel is het een zogenaamde ‘stake holder’. De praktijk is echter weerbarstiger en toont regelmatig aan dat de hiërarchische verhouding toch bestaat.

De wetgever heeft er niet voor gekozen om de OR expliciet een positie te geven binnen de integriteitsdiscussie. Dit was aanvankelijk bij de introductie van het wetsvoorstel om dit voor ambtenaren in de wet te borgen wel de bedoeling, maar dat is uiteindelijk niet gebeurd. Dit betekent dat voor het bepalen van de wettelijke positie van de OR teruggegrepen moet worden naar de reguliere bepalingen in de wet.

Deze constatering betekent allereerst dat de mogelijkheid bestaat om over dit onderwerp overleg te voeren met de bestuurder. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden binnen de overlegvergadering.⁴⁰ Daarbij kan het worden geagendeerd en vervolgens kan er hierover inhoudelijk overleg plaatsvinden. In het verlengde hiervan is het voor de OR mogelijk om daar waar gewenst vragen te stellen over het gevoerde of te voeren integriteitsbeleid (informatierecht).⁴¹

‘Een OR moet bevorderen dat de leiding het onderwerp integriteit bespreekbaar maakt. En de OR moet monitoren. Wordt het daadwerkelijk bespreekbaar gemaakt en worden er resultaten geboekt? Wanneer je constateert dat dit niet goed gebeurt, moet de OR de bestuurder hierop aanspreken en afspraken maken op welke manier dit aangepakt wordt.’ (Alfred Lohman)

Daarnaast is het voor de OR mogelijk om zelf een voorstel voor te voeren integriteitsbeleid te ontwikkelen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het aan de OR toekomende initiatiefrecht.⁴² De OR kan in dit kader zelf een voorstel ontwikkelen op welke wijze het integriteitsbeleid (of een onderdeel daarvan) vorm kan krijgen. Dit kan een voorstel zijn met betrekking tot het geheel te

⁴⁰ Vgl. artikel 24 WOR.

⁴¹ Artikel 31 WOR.

⁴² Vgl. artikel 23 lid 3 WOR.

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

voeren beleid, maar ook kan worden gedacht aan initiatieven die op onderdelen ervan zien.

‘De ondernemingsraad zal eerst zijn eigen huis-houdboekje op orde moeten hebben voordat hij praat over integriteitsbeleid. Daarnaast heb je de wijze waarop regelingen tot stand komen ten aanzien van het operationaliseren van begrippen die we met elkaar vastleggen. We moeten wel weten wie wat waar mag op welk moment. Wat voor soort organisatie is het? Is het een sociale maatschappelijk ondernemende organisatie? Een organisatie die wapens verkoopt zal een andere vorm van integriteitsbeleid hebben dan een overheidsorganisatie.’ (Marco Sikkel)

Het adviesrecht speelt niet direct een rol bij het integriteitsbeleid. Wel kan het bij de besluitvorming een rol spelen. Wordt bijvoorbeeld bij het verlenen van een opdracht wel integer gehandeld? Daarbij valt te denken aan het naleven van de toepasselijke aanbestedingsregels. Evenzo moet ook bij de totstandkoming van besluiten worden bekeken of er sprake is van een besluit dat de integriteitstoets kan doorstaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het vormen van een nieuwe organisatiestructuur. Op dat moment kan worden bekeken of deze nieuw te vormen structuur wel

past binnen het te voeren integriteitsbeleid. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vraag of de uitvoering van regelgeving en beleid en de controle daarop wel voldoende is gescheiden. Deze scheiding is van belang zodat misbruik van rechten zo goed mogelijk wordt voorkomen.

Bovendien moet bij de behandeling van de adviesaanvraag ook worden gekeken of integer met de belangen van het personeel wordt omgegaan. Daarbij valt te denken aan een transparante en eerlijke plaatsings- en sollicitatieprocedure.

Bij het invoeren van integriteitsbeleid speelt met name het instemmingsrecht een rol (zie artikel 27 WOR). Weliswaar staat het integriteitsbeleid hieronder niet als instemmingsplichtige aangelegenheid genoemd, de implementatie van het integriteitsbeleid komt veelal wel met instemmingsplichtige aangelegenheden in aanraking. Of hiervan daadwerkelijk sprake is, moet telkens aan de hand van alle feiten en omstandigheden worden beoordeeld. Van belang daarbij is of het te nemen besluit valt onder de instemmingsplichtige aangelegenheden zoals vermeld onder artikel 27 lid 1 WOR.

Veel voorkomend is dat de implementatie van het integriteitsbeleid leidt tot een aanpassing van het aanstellings- en/of het ontslagbeleid (sub d). Een onderdeel van het integriteitsbeleid vormt

immers doorgaans ook de wijze van aannemen van mensen. Daarbij valt te denken aan het vragen om een verklaring omtrent het gedrag. Ook kan een overtreding van het integriteitsbeleid leiden tot een disciplinaire sanctie, waaronder ontslag. Evenzo kan de implementatie van het integriteitsbeleid leiden tot aangepaste opleidingsplannen (sub f) en personeelsbeoordelingen (sub g). Voor wat betreft dit laatste kan worden gedacht aan het feit dat in het vervolg het omgaan met integriteitsvoorschriften een onderdeel vormt van de personeelsbeoordeling.

Wat voorts niet mag worden vergeten, is dat het voeren van een integriteitsbeleid ook betekent dat dit beleid moet worden gecontroleerd. Juist hier ligt de taak van de OR om een tegenwicht te bieden: hoever mag deze controle gaan? Zeker nu controle doorgaans ook een inbreuk op de privacy met zich meebrengt. En privacy vormt een grondrecht. De OR is bij uitstek het orgaan dat een tegenwicht tegen een al te rigide integriteitsbeleid kan bieden. Juist bij deze controle op deze privacyinbreuk kan de OR zijn instemmingsrecht gebruiken. Immers, een voorziening die controleert op gedrag is instemmingsplichtig (sub l). Van belang daarbij is dat reeds de enkele mogelijkheid om op gedrag te controleren maakt de voorziening reeds instemmingsplichtig! Daarnaast is ook de privacyregeling die in dit kader moet worden opgesteld instemmingsplichtig (sub k).

De OR zal dan ook telkens moeten kijken of hij de inbreuk op de privacy vanwege het integriteitsbeleid gerechtvaardigd vindt. Zeker nu de privacyinbreuk in het kader van integriteitsbeleid zich vaak ook uitstrekt over de privétijd.

Tot slot wordt erop gewezen dat naast de WOR de OR ook als hoeder van de privacy kan optreden op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens.⁴³ Het gaat buiten het bestek van deze publicatie om dit nader te bespreken. Wel kan de OR bij vragen en overtredingen ook contract opnemen met het College Bescherming Persoonsgegevens.

Een speciale situatie bestaat ten aanzien van cameratoezicht. Alsdan speelt een aantal aspecten, zoals het verbod van het Wetboek van Strafrecht om heimelijk camera's en af luisterapparatuur te plaatsen (artikel 139f WvStr), de bescherming van de Wet bescherming persoonsgegevens en de vraag in hoeverre verkregen bewijs mag worden gebruikt bij het opleggen van een eventuele disciplinaire sanctie.

Voor werkgevers bepaalt de wet dat zij het plaatsen van camera's vooraf aan hun personeel moeten melden. Eventueel kan worden volstaan met de mededeling dat camera's *mogelijkerwijs* kunnen worden opgehangen. De wetgever heeft ervoor gekozen dat het strafbaar stellen niet geldt in het kader van de veiligheid en ten aanzien

⁴³ Zie hieromtrent ook S.F.H. Jellinghaus en R. Latten, *Or en privacy*, Kluwer 2009 en ww.cbpweb.nl.

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

van vrije nieuwsgaring. In de laatste situatie zal telkens een belangenafweging moeten worden gemaakt. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan de positie van de werkgever die geheime camera's gebruikt. Hieruit kan worden opgemaakt dat deze camera's niet meer als geheim worden beschouwd wanneer de werkgever hierover vooraf heeft gesproken met (een delegatie van) de OR (bijvoorbeeld het dagelijks bestuur).

Het inzetten van camera's is toegestaan wanneer hiervoor een gerechtvaardigd doel bestaat en het te bereiken doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet zo klein mogelijk zijn. In principe moeten mensen van het cameragebruik vooraf op de hoogte worden gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld ook wanneer camera's in een zwembad worden gericht op de kluisjes. Een dergelijk cameratoezicht is toegestaan wanneer dit gebeurt met het oog op het voorkomen van diefstal.⁴⁴

Het heimelijk cameratoezicht is in beginsel niet toegestaan. Dit is slechts anders wanneer zich een bijzondere situatie voordoet. Bijvoorbeeld omdat binnen een bedrijf wordt gestolen. Het bewijs moet dan niet op een andere wijze (minder ingrijpend in de persoonlijke levenssfeer) verkrijgbaar zijn. De camera's moeten bij heimelijke inzet zo gericht en beperkt mogelijk worden ingezet. De

(een delegatie van) OR moet hiervan op de hoogte zijn gesteld.

Hierboven is al aangegeven dat in individuele ontslagzaken rechters wel genegen zijn om onrechtmatig verkregen bewijs te accepteren. Zo worden videobeelden doorgaans wel als bewijs in het arbeidsrecht gebruikt (hetgeen in het strafrecht weer niet is toegestaan). Een verkoopster die op video-opnames zichtbaar diefstal pleegt mag worden ontslagen op staande voet.⁴⁵ Dit geldt ook in het ambtenarenrecht.⁴⁶ Zo had het gemeentelijk vervoerbedrijf van Rotterdam sterke vermoedens dat een chauffeur de opbrengst van de losse verkoop van de nachtbus in zijn eigen zak stak. Om dit te bewijzen werd gebruik gemaakt van fake klanten en werden heimelijke camera's opgehangen. Hieruit bleek de misstap. De Centrale Raad accepteert het gebruik van de camera's. Daarbij overweegt hij dat de camera's alleen werden gebruikt tijdens de ritten van de desbetreffende chauffeur, er was geen alternatief voor handen dat minder ingreep in de privacy van de chauffeur en er heeft vooraf overleg plaatsgevonden met de OR.

INTEGRITEIT VAN DE OR

Een OR kan (en wellicht ook moet) zich dus opstellen als hoeder van de integriteit. Daarbij zal hij echter ook de gerechtvaardigde belangen van de medewerkers niet uit het oog mogen verliezen.

⁴⁴ Uitspraak College Bescherming Persoonsgegevens 10 december 2007

⁴⁵ Hoge Raad 27 april 2001.

⁴⁶ Centrale Raad van Beroep 10 juli 2008.

Een OR functioneert onafhankelijk en beschikt op grond van de wet over een eigen positie. Dit neemt echter niet weg dat een OR die zich actief gaat bemoeien met het vraagstuk rondom integriteit, daarbij ook een voorbeeldfunctie gaat vervullen in de richting van de organisatie en de achterban. Dit aspect wordt vaak vergeten en ook onderbelicht.

In ieder geval wordt de eerste belangrijke stap gezet met het bespreekbaar maken (binnen de OR) van mogelijke schendingen van integriteit. Evenzo kan binnen de OR worden bediscussieerd wat onderling gewenste normen en daarbij passend gedrag is. Zeker nu veel zaken niet altijd zwart-wit zijn en meerdere kanten kennen. Wat vindt de OR in dit kader zelf wat integer gedrag is?

De integriteit van de OR doet zich voor op een aantal niveaus, te weten:

- richting de organisatie
- richting de bestuurder
- richting de achterban

Richting de organisatie is het de taak van de OR om de onderneming het belang van de medewerkers niet uit het oog te verliezen. Daarbij zal hij telkens een belangenafweging moeten maken. Wat mag redelijkerwijs van de medewerkers worden verwacht? Binnen de organisatie zal de OR bovendien ook worden gezien als medever-

antwoordelijke voor het te voeren beleid. Uit de rechtspraak blijkt dat bij de beoordeling door een rechter of een bepaald integriteitsbeleid en bijbehorende sanctie gerechtvaardigd is, een belangrijke rol is weggelegd voor het oordeel van de OR.

In het verlengde hiervan zal de OR als orgaan (volgens moderne begrippen stake holder) het goede voorbeeld richting de organisatie moeten geven. Dit komt ondermeer tot uiting in zijn eigen functioneren. Dit betekent dat de OR ook bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden en het nemen van besluiten integer moet handelen. In dit kader kan hij ook eigen intern beleid hierover creëren. Deze integriteit kan dan ook tot uiting komen op een aantal aspecten.

Allereerst kan worden gedacht aan het integer omgaan met de bevoegdheden. Zo zal de OR, los van zijn wettelijke rechten, deze ook integer moeten toepassen. Daarbij moet bijvoorbeeld in het achterhoofd worden gehouden dat geen misbruik van recht ontstaat. Evenzo zal de OR integer met de aan hem beschikbare faciliteiten moeten omgaan. Een goed voorbeeld hiervan vormt de vrijstellingsregeling voor OR-leden. De vergadertijd moet effectief en efficiënt wordt gebruikt. Ook zal tijd die wordt verstrekt ten behoeve van onderling overleg en het bestuderen van stukken ook daadwerkelijk hiervoor moeten worden gebruikt. In de praktijk komt bijvoorbeeld

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

regelmatig voor dat OR-leden de vergadering niet hebben voorbereid, terwijl zij hiervoor wel een vrijstelling hebben gehad. Evenzo is vrijstelling ten behoeve van OR-werk niet tevens een vrijstelling voor het verrichten van vakbondswerk en vice versa. Ook kunnen integriteitsrichtlijnen worden opgesteld ten behoeve van het inschakelen van externe deskundigen en trainingsbureaus. Hiermee kan worden verkregen dat er transparant wordt gekozen voor externen, analoog aan de aanbestedingsregels. Zo kan de OR bijvoorbeeld standaard drie offertes opvragen en binnen deze drie een duidelijke keuze maken (transparant en op basis van objectieve criteria).

Ook richting de bestuurder behoort een OR integer te handelen. Dit wordt immers ook door de OR van de bestuurder verlangd. Daarbij valt te denken aan het nakomen van gemaakte afspraken en gedane toezeggingen. Voorts moet de bestuurder kunnen vertrouwen op indicaties die door de OR zijn gedaan. Dit geldt in het bijzonder ook voor de gevallen waarbij geheimhouding aan de OR is opgelegd. Deze zal de OR als integer orgaan moeten respecteren.

Tot slot de integriteit in de richting van de achterban. Formeel functioneren OR-leden zonder last en ruggespraak. Desalniettemin zijn ze wel democratisch gekozen en vertegenwoordigen ze hun achterban. Dit geldt eens te meer wanneer de

leden via het kiesgroepensysteem zijn gekozen. De integriteit die in acht moet worden genomen behoort ook tot de redelijke eisen die aan de leden van de OR kunnen worden gesteld. Integriteit betekent immers ook het transparant handelen en dat mag dan ook van de OR worden verwacht. Zo zal de OR regelmatig zijn achterban moeten informeren omtrent hetgeen hem bezig houdt en daarbij ook verantwoording moeten afleggen voor de keuzes die daarbij een rol hebben gespeeld. In voorkomende gevallen zal de OR ook nog verder moeten gaan en zijn achterban ook moeten horen.⁴⁷ De achterban mag dan ook verwachten dat het mandaat dat aan de OR-leden is verstrekt integer wordt gebruikt.

‘De OR mag naar zijn achterban gaan en eens luisteren naar wat daar leeft. Wat vinden jullie belangrijk voor onze organisatie als het gaat om integriteitsbeleid? Hoe vinden wij dat binnen deze organisatie met ons en met management moet worden omgegaan? Dat zal de OR terug moeten brengen op de overlegtafel. Ik zie daar wel een duidelijke bevorderingsrol voor de OR.’
(Marco Sikkel)

Daarnaast neemt de OR voor zijn achterban ook de positie in van uitlaatklep. Een OR behartigt

⁴⁷ Illustratief hierbij is bijvoorbeeld de uitspraak van de ondernemingskamer terzake de COR Bolsius d.d. 12 maart 2007. In deze kwestie overwoog de rechter ‘Ten overvloede in dit verband merkt de Ondernemingskamer op dat het te dezen onaanvaardbaar moet worden geacht dat aan de COR geheimhouding met betrekking tot het concept Sociaal Plan is opgelegd. Die geheimhouding heeft immers verhinderd dat – juist waar het de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de werknemers en de naar aanleiding daarvan voorgenomen maatregelen betreft – de COR die werknemers heeft geconsulteerd en heeft hem aldus belet een wezenlijk onderdeel van zijn taak in het kader van het recht op medezeggenschap en het adviesrecht adequaat te vervullen. In zoverre acht de Ondernemingskamer het dan ook verbazingwekkend dat de COR die geheimhouding heeft geaccepteerd.’

niet de belangen van individuele medewerkers. Desalniettemin kan de OR wel voor hun belangen opkomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer misstanden worden signaleerd en medewerkers om hen moverende reden geen gebruik willen maken van de eventuele klokkenluidersregeling. De OR kan dan de signalerende en katalyserende functie op zich nemen. Zeker nu OR-leden, in tegenstelling tot klokkenluiders, beschikken over rechtspositionele bescherming.

Ook komt het binnen overheidsorganisaties voor dat voorvallen niet door klokkenluidersregelingen worden ondervangen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer de misstand niet plaatsvindt binnen het ambtelijke apparaat maar binnen de politiek. In een dergelijke situatie kan de OR (in het belang van de achterban) actie ondernemer en daarbij als klokkenluider functioneren. Voorvallen waaraan kan worden gedacht zijn:

- wethouders die bepaalde besluiten ondanks negatief ambtelijk advies doordrukken
- misbruik van macht door politieke bestuurders
- gemeenteraadsleden die zich actief bemoeien met grondtransacties of individuele kwesties.

Alvorens hier actie over te ondernemen moet goed in het achterhoofd worden gehouden dat politici juist zijn gekozen met het oog op hun visie op de samenleving en daarbij vaak ook individuele kwesties mogen oprakelen. Er moet dan ook, alvo-

rens actie wordt ondernomen, ook daadwerkelijk sprake zijn van een daadwerkelijke misstand. Vervolgens zal per geval moeten worden bekeken op welke wijze met dit geval wordt omgegaan. Dit zal ad hoc moeten worden bepaald. Wel moet naar onze mening analoog aan de klokkenluidersregelingen in ieder geval eerst intern worden geklaagd alvorens dat er naar buiten wordt getreden.

INTEGRITEIT VAN HET INDIVIDUELE OR-LID

Ook op individueel niveau moet het OR-lid integer handelen. Ook hier geldt allereerst weer dat hij (vanzelfsprekend) beschikt over een voorbeeldfunctie. Daarnaast zal hij zich ook naar de directe collega's moeten kunnen verantwoorden. Dit geldt enerzijds voor de besluiten die worden genomen door de OR. Daarbij kan hij in een intern gewetensconflict terecht komen. Immers, hij zal ook besluiten van de meerderheid van de OR moeten uitvoeren. Ook als hij hier tegen heeft gestemd. Het komt dan ook in de praktijk voor dat OR-leden aftreden omdat zij het met een (princiep) besluit van de OR niet eens zijn.

Een OR-lid kan daarbij besluiten om naar buiten toe te verklaren dat hij het besluit van de OR niet ziet zitten. De vraag is of dit onder integer handelen kan worden aangemerkt. Zeker nu hiermee de kracht van het standpunt van de OR wordt ondermijnd. Aan de andere kant kan het zeker

voorkomen dat een OR-lid zich hiermee niet kan verenigen en het ook niet kan verkopen aan zijn eigen achterban. Een oplossing kan soms erin worden gevonden door als OR tijdelijk (voor een bepaald onderwerp) zich terug te trekken uit de OR. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een OR-lid direct wordt geraakt door een besluit en daarbij zich niet meer in staat acht om objectief tot een oordeel te komen.

De wetgever heeft ervoor gekozen dat het voor een OR of een ondernemer mogelijk is om een OR-lid uit zijn lidmaatschap te zetten. Dit is geregeld in artikel 13 WOR en luidt als volgt:

- 1 Op verzoek van de ondernemer of van de ondernemingsraad kan de kantonrechter voor een door hem te bepalen termijn een lid van de ondernemingsraad uitsluiten van alle of bepaalde werkzaamheden van de ondernemingsraad. Het verzoek kan uitsluitend worden gedaan, door de ondernemer op grond van het feit dat het betrokken ondernemingsraadlid het overleg van de ondernemingsraad met de ondernemer ernstig belemmert, en door de ondernemingsraad op grond van het feit dat de betrokkene de werkzaamheden van de ondernemingsraad ernstig belemmert.
- 2 Alvorens een verzoek in te dienen stelt de verzoeker de betrokkene in de gelegenheid over het

verzoek te worden gehoord. De ondernemer en de ondernemingsraad stellen elkaar in kennis van een overeenkomstig het eerste lid ingediend verzoek.

In de praktijk wordt niet vaak van deze regeling gebruik gemaakt. Dat komt allereerst doordat consensus doorgaans toch als uitgangspunt wordt genomen. Daarnaast blijkt uit de (schaarse) jurisprudentie dat een rechter dit soort verzoeken niet snel toewijst. Er moet namelijk een verschil worden aangebracht tussen het kritische OR-lid versus de destructieve OR. Alleen in de laatste situatie wordt een uitsluiting aanvaard. Daarbij ligt de bewijslast hiertoe bij de OR. Tot slot mag ook niet worden vergeten dat hier ook nog sprake is van een procedure die nogal wat tijd vergt. Alvorens de gang naar de kantonrechter kan worden gemaakt, zal namelijk eerst nog bemiddeling bij de bedrijfscommissie moeten worden aangevraagd (artikel 36 WOR). Tegen de tijd dat er een uitspraak is, is het veelal mosterd na de maaltijd.

In geval van ernstige problemen, denk bijvoorbeeld aan integriteit, kan veelal een samenwerking tussen de OR en de afdeling personeelszaken veel effectiever werken. Vaak heeft het destructieve OR-lid ook interne integriteitsvoorschriften overtreden. Denk daarbij aan het overtreden van geheimhoudingsoplegging. In een dergelijke situ-

atie kan dan ook beter met behulp van de rechtspositieregeling worden opgetreden.

Een integer OR-lid zal daarnaast ook richting zijn directe collega's moeten kunnen verantwoorden waarom hij bijvoorbeeld niet op zijn werk was. Het integere lid moet in staat zijn om, zonder in details te treden, hierover duidelijkheid te kunnen verstrekken.

DE IMPLEMENTATIE VAN INTEGRITEIT BINNEN DE OR

Hierboven is aangegeven hoe integriteit ook binnen de OR en het OR-lid een issue is. Van belang daarbij is met name de eerste stap: het bespreekbaar maken binnen de OR van integriteitsvraagstukken. Wat zijn de onderling te verwachten normen en het daarbij behorend gedrag? Naast de functie van houder van de belangen van de medewerker zal de OR ook zijn eigen integriteit onder de loep moeten nemen. Immers, je kunt iemand pas op zijn gedrag aanspreken wanneer je jezelf niet schuldig maakt aan dit gedrag. Om dit te bereiken zal de OR ook zijn eigen integriteit op orde moeten hebben. Dit wordt allereerst bereikt door erover te spreken binnen de OR. Wat kan men van elkaar verwachten en hoe wordt met elkaar omgegaan. Daarbij geldt als uitgangspunt consensus (unanimiteit). Een onafhankelijke kritische opstelling van een lid is daaraan ondergeschikt. Dit kan dan vervolgens resulteren in een eigen gedragscode (integriteitsdocument), die eventueel

onderdeel kan uitmaken van het reglement van de OR. Daarbij kunnen de volgende vragen een rol spelen:

Algemeen

- Wat verstaat de OR onder integriteit?
- Welke positie wil de OR innemen bij het opstellen en monitoren van het integriteitsbeleid binnen de organisatie.
- Hoe wordt de interne integriteit gemonitord en welke gevolgen heeft een overtreding hiervan?

Binnen de OR

- Hoe wordt omgegaan met geheimhoudingsverplichtingen?
- Hoe wordt naar buiten gecommuniceerd?
- Hoe wordt omgegaan met minderheidsstandpunten?
- Op welke wijze worden externe deskundigen en opleiders ingeschakeld?
- Op welke wijze wordt geborgd dat de OR efficiënt en effectief omgaat met de aan hem beschikbaar gestelde faciliteiten?

OR-leden

- Op welke wijze draag je jouw minderheidsstandpunt uit?
- Hoe verkoop je de gebruikte faciliteiten richting de collega's?

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

Het antwoord hierop kan vervolgens worden verwoord in een interne code of ethics. Belangrijke aandachtspunten hierbij kunnen zijn:⁴⁸

- Een gezamenlijke koers met duidelijke afspraken. Hiermee wordt voorkomen dat persoonlijke belangen een leidende rol gaan spelen. Het document moet door alle OR-leden worden onderschreven.
- Het houden van feedbackbijeenkomsten waarbij ieder lid elkaar en als groep feedback geeft op het collectieve en individuele functioneren.
- Maak kwesties rondom integriteit bespreekbaar.
- Zorg voor een periodieke wisseling van functies, zoals lidmaatschappen van commissies en/of werkgroepen. Hiermee wordt vastroesten voorkomen.
- Misbruik van een positie wordt direct aangepakt.

Vervolgens is het ook mogelijk om hierover het overleg met de bestuurder te openen. Alsdan kan worden bekeken of antwoord kan worden verkregen op de vragen als:

- Hoe kan efficiënt, effectief en transparant worden omgegaan met de faciliteiten die de OR ter beschikking zijn gesteld?
- Op welke wijze wordt omgegaan met de geheimhoudingsopleggingen?
- Hoe kunnen concrete integriteitsvraagstukken ter bespreking worden voorgelegd?

- Hoe wordt het integriteitsbeleid van de organisatie gemonitord en daar waar nodig bijgestuurd?

'Ik noem bewust artikel 23, want als je integriteit belangrijk vindt, zet je het op de agenda.'

(Marco Sikkel)

Enkele concrete voorbeelden:

- De OR vormt een vrijplaats waar in alle openheid kan worden gesproken over het vak, het werk en de eventuele dilemma's van integriteit die daarmee samenhangen. Als bijvoorbeeld de leden van de OR hier al in openheid met elkaar over praten zal er meer besef komen over wat in specifieke situaties juiste beslissingen dienen te zijn en ontstaat er meer alertheid op dit onderwerp.
- De OR kan naar de achterban duidelijk laten blijken dat de raad open staat om signalen op te pikken over eventuele integriteitsschendingen. Dit betekent om eventuele meldingen serieus te nemen, ze te onderzoeken en de bevindingen en acties terug te melden.

⁴⁸ Ontleend aan S.F.H. Jellinghaus en F. Stuger, Integriteit binnen ondernemingsraad, or informatie maart 2009.

- De OR kan voorstellen ontwikkelen om het gesprek in de organisatie op gang te helpen over de morele dilemma's die samenhangen met het werk. Dat kan via aparte activiteiten (intervisie bijeenkomsten, werkconferenties, trainings-traject) of juist door in te haken op bestaande activiteiten (werkoverleg, teamsessies, organisatiebrede activiteiten).
- De OR in het medewerkertevredenheid onderzoek vragen laten opnemen over het thema integriteit.
- De OR kan de bestaande missie en visie van de organisatie toetsen op het benoemen van het thema integriteit. Dat geldt ook voor andere relevante beleidsstukken zoals een strategisch meerjarenplan of jaarplannen. Vanzelfsprekend kan de OR toetsen of het begrip ook daadwerkelijk handen en voeten krijgt en dat er bijvoorbeeld concrete maatregelen in worden genoemd om het een en ander te implementeren.
- Indien er een beleid wordt gevoerd waarop op competenties van medewerkers wordt gestuurd, dan is het van belang om te kijken of integer handelen hierin wordt benoemd.
- De OR kan de bestaande klachtenprocedure ten aanzien van integriteitsvragen toetsen. Dit zou de OR bijvoorbeeld kunnen doen in het zogeheten artikel 24 overleg: het overleg tussen bestuurder en OR waarbij ten minste twee maal per jaar de algemene gang van zaken betreffende de organisatie aan de orde komen.
- De rapportage van een vertrouwenspersoon of commissie kan aandacht besteden aan integriteit. Hierin kan worden nagegaan hoeveel klachten er zijn geweest, wat de verhouding is tot vorige jaren en wat voor soort klachten het hier betreft.
- Binnen iedere organisatie bestaan bepaalde risicogebieden met betrekking tot integriteit. Dat kan zijn omdat bepaalde kortetermijndoelen gaan domineren, de stijl van leidinggeven, wanneer er onvoldoende gesprek of uitwisseling plaatsvindt over dit vraagstuk of wanneer er ten aanzien van bepaalde vakinhoudelijke procedures een verslapping in aandacht is opgetreden. De OR kan het bestaan van dergelijke risicogebieden aankaarten.
- Wanneer het ontbreekt aan instrumenten zoals een gedragscode of wanneer het beleid voor integriteit binnen een organisatie nog ontwikkeld moet worden, kan de OR dit op de agenda zetten door bijvoorbeeld een initiatief voorstel (artikel 23 WOR) in te dienen.

HET GOEDE VOORBEELD DOET GOED VOLGEN

- Het beleid ter bevordering van integriteit toetsen aan bestaande beleidsmaatregelen en vraagstukken zoals ook het aannamebeleid, ontslagbeleid en reorganisaties.
- *Practice what you preach* geldt zeker als een van de succesfactoren voor integriteitsbeleid. Ervaring toont aan dat het voorbeeldgedrag van het topmanagement van de organisatie hierin heel belangrijk is. In het overleg met de bestuurder zou de OR dit voorbeeldgedrag kunnen stimuleren en waar nodig aan de orde kunnen stellen. Belangrijk is om dan ook met concrete voorbeelden te komen van gelaagd of minder geslaagd voorbeeldgedrag. Natuurlijk geldt dit voorbeeldgedrag ook voor de gehele OR zelf.
- Zorg voor een regelmatig evaluatie van het integriteitsbeleid. Werkt het naar behoren of staat het op gespannen voet met nadere beleidsmaatregelen of initiatieven? Waar is er ruimte voor verbetering of verandering? Of is er wellicht sprake van een te rigide beleid met een te grote regelzucht wat contraproductief gaat werken?

Prof. mr. C.R. (Ron) Niessen is onder meer

bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel

aan de Universiteit van Amsterdam

Als we het in het kader van de medezeggenschap bij de overheid hebben over integriteit, dan is het welhaast vanzelfsprekend dat de bestuurder zelf ook integer moet zijn. (Het begrip ‘bestuurder’ gebruik ik hierna steeds als: bestuurder in de zin van de WOR. Ik zal dat er niet altijd bij zetten. En als ik het over bestuurder heb, heb ik het, mutatis mutandis, ook over het Hoofd Diensteenheid uit het Besluit Medezeggenschap Defensie.) Daarbij is het goed twee dingen te bedenken.

In de eerste plaats dat voor de overheid integriteit een zwaardere eis is dan voor het bedrijfsleven. Ieder integriteitsincident bij de overheid is er een teveel, want ieder integriteitsincident bij de overheid schaadt het vertrouwen dat de burger in de overheid zou moeten hebben. En dat vertrouwen moet er zijn, want de burger kan voor het overgrote deel van de diensten die de overheid levert, vanaf het uittreksel uit het geboorteregister via de bekostiging van onderwijsvoorzieningen en de verdediging van het land naar de controle door een volksvertegenwoordigend lichaam of door een rechter, niet naar een andere leverancier. De bestuurder in de zin van de WOR heeft, omdat hij deel uitmaakt van de overheid en daarin een belangrijke taak vervult, mede de plicht mee te helpen dat vertrouwen van de burger in de overheid te behouden of in voorkomend geval te herwinnen. Zo nodig moet de OR hem hieraan helpen herinneren.

In de tweede plaats moet worden bedacht dat het begrip integriteit ruim moet worden opgevat. Integriteit gaat namelijk niet alleen over je houden aan regels en gedragscodes, en over toezicht, controle en handhaving, kort gezegd: ‘Doe geen slechte dingen!’. Integriteit gaat ook over: ‘Doe ook goede dingen!’ Integriteit heeft te maken met de toewijding waarmee professionals hun vak uitoefenen en met de *professional pride* die ze aan hun functie en hun functioneren ontleen. Integriteit is te zien als onderdeel van en onlosmakelijk verbonden met iemands professionele verantwoordelijkheid. Integriteit als morele competentie, benodigd voor het goed functioneren. Integriteit als element van – als het om overheidswerknemers gaat – goed ambtenaarschap, en – als het om overheidswerkgevers gaat – goed werkgeverschap. De bestuurder in de zin van de WOR heeft dus aan meer eisen te voldoen dan alleen maar niet-corrupt zijn en niet sjoemelen met vakantiedagen; de bestuurder in de zin van de WOR is leidinggevende en kan als zodanig aan de norm van goed werkgeverschap getoetst worden.

En wat betekent de norm van goed werkgeverschap bij de overheid in de praktijk?

Als een bestuurder moet voldoen aan de norm van goed werkgeverschap kan men daar van alles bij denken. Geen wanbeleid en geen wanbeheer natuurlijk. Geen autoritair gedrag. Wél ruimte

laten aan de professionaliteit van medewerkers, om hun creativiteit te stimuleren. Maar ook: je als overheidswerkgever fatsoenlijk gedragen, ook buiten de werkuren en buiten het terrein dat de gedragscodes die in de organisatie gelden, bestrijken. ‘Integritas’ betekent oudtijds niet alleen heelijkheid en onaangetastheid, maar ook fatsoen. Ik kom daar straks op terug.

Laten we daarbij niet vergeten dat tussen fraude en corruptie enerzijds, en maatschappelijk aanvaard gedrag anderzijds, een groot grijs gebied ligt waar het moeilijk is digitaal uit te maken of er al dan niet sprake is van niet-integer gedrag. In dat grijze gebied liggen de zaken per definitie niet zwart/wit.

En daarbij hoeft het nog niet eens te gaan om niet-integer gedrag in eigenlijke zin, maar kan er ook sprake zijn van ‘ergens de boter uitbraden’. De grenslijn tussen niet-integer gedrag en ‘ergens de boter uitbraden’ is uiterst dun. Bestuurders die regelmatig op kosten van de zaak of andermans zaak dineren – en dat zijn vaak dinertjes van per persoon boven de grens van € 50.- van de geschenkenregeling – braden de boter uit hun functie. Bestuurders die als het hier in Nederland koud wordt, regelmatig op dienstreis gaan naar de West, doen hetzelfde.

En daarmee geven zij niet het goede voorbeeld. En die voorbeeldrol van leidinggevendens is zeer belangrijk in het kader van integriteit. Een baas die niet het goede voorbeeld geeft, schept het risico dat zijn gedrag besmettelijk is.

Geen macht zonder controle op de macht; strategisch inzicht; innerlijk fatsoen

Bestuurders in de zin van de WOR hebben macht. Macht om een organisatie te leiden in de door hen gewenste richting op de door hen gewenste manier. Geen macht zonder controle op de macht: bestuurders staan in de eerste plaats onder controle van hogere bazen en indirect, via hun politieke principalen, onder die van een vertegenwoordigend lichaam. De macht van bestuurders wordt ook beperkt door hun gebondenheid aan het recht. Bij voorbeeld de regels over het advies- en instemmingsrecht van de OR. In zekere zin staan bestuurders daarmee onder controle van de OR. Op de tegenmacht van de OR kom ik nog terug, maar eerst mijn opvatting dat de macht van bestuurders ook wordt ingetoomd door het strategisch inzicht en het innerlijk fatsoen van de bestuurder.

Een bestuurder geeft blijk van strategisch inzicht als hij alleen *dán* de strijd aangaat met de OR als dat ook nut heeft. In de boeken van Meester Sun, de Chinese veldheer van 2500 jaar geleden, over ‘De kunst van het oorlog voeren’ staat dat je geen

oorlog moet beginnen tenzij je in gevaar bent, en dat je de vijand niet moet aanvallen tenzij je ervan kunt profiteren. Als je van deze strategische wijsheden de agressieve context afrekt en het betoog vertaalt naar de verhouding bestuurder/OR, dan houd je het nuttige advies voor de bestuurder over om geen ruzie te maken met de OR tenzij het gaat om een zaak die er werkelijk toe doet.

Dan het innerlijk fatsoen (de betekenis van ‘integritas’ in de zin van fatsoen stipte ik zo-even al aan). Een bestuurder kan op alle mogelijke manieren blijk geven van innerlijk fatsoen. Een van de belangrijkste manieren is de medewerkers respectvol behandelen. Een voorbeeld ter illustratie. Een bestuurder geeft blijk van innerlijk fatsoen als hij, bij een opdracht van hogerhand om zijn organisatie af te slanken, ter uitvoering van die opdracht naar andere instrumenten grijpt dan het onverwacht laten regenen van onverdiend slechte beoordelingen van medewerkers, en dan vooral van medewerkers die niet zo assertief zijn. Neemt de bestuurder stelselmatig zijn toevlucht tot onverdiende slechte beoordelingen, dan is sprake van onzuiver handelen, want dan worden bij de beoordelingen belangen betrokken van andere aard en strekking dan de belangen waarop het systeem van individuele beoordelingen ziet. Onzuiver handelen = niet integer handelen.

'Ik verwacht meer onberispelijk gedrag van een SG dan van een medewerker postkamer. Op het moment dat je een maatschappelijk zichtbare functie met een bepaald gewicht aanvaardt, moet je bewust zijn van je handelen.'
(Marco Sikkel)

Andere voorbeelden van bestuurders met (wél) innerlijk fatsoen: bestuurders die zich verantwoordelijk weten voor het voeren van integriteitsbeleid binnen de organisatie en die daarvan wat proberen te maken. Degenen die zorgen voor een cultuur binnen hun dienstonderdeel waarin integriteitskwesties open kunnen worden besproken. Degenen die kritiek en tegenspraak kunnen verdragen. Want het is een vaststaand feit: hoe hoger je stijgt, hoe minder tegenspraak je krijgt.

Weer andere voorbeelden: degenen die zorgen voor maatregelen en een klimaat binnen de organisatie waarin medewerkers zich beschermd weten tegen risico's en verleidingen. In dit verband zijn dat degenen die zorgen voor bijvoorbeeld functiescheiding en meer-ogenbeslissystemen. Dat zijn in dit verband ook degenen die ervoor zorgen dat een systeem van functieroulatie op kwetsbare plekken (bij functieroulatie dreigt het risico dat medewerkers zich als baaltjes meel

beschouwd voelen) is ingebed in een stelsel van beloning en carrière.

Nog meer voorbeelden: degenen die vorming en opleiding stimuleren opdat medewerkers meer integriteitsbewust te werk gaan en moreel verantwoord leren handelen. Degenen die wél het goede voorbeeld geven en blijf geven van het inzicht dat zij 24 uur per dag het aanzien van hun ambt niet mogen schaden. Want, zoals oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Klaas de Vries eens zei: 'Het ambt is niet van hen, maar van de mensen.'

De tegenmacht van de OR

Bestuurders behoren zich als goed werkgever te gedragen, en de OR heeft de machtsmiddelen om een in dat opzicht niet goed functionerende bestuurder in de goede richting te bewegen. En dat hoeft lang niet altijd richting de uitgang te zijn; de OR hoeft niet meteen naar de zwaarste middelen te grijpen, en ook slecht functionerende bestuurders kunnen leren.

INTEGRITEIT EN DE ROL VAN DE BESTUURDER

‘Openheid, vertrouwen en veiligheid zijn kenmerken van een goed functionerende onderneming. Heel sterk gekoppeld aan integer gedrag is de aansturing als onderdeel van het cultuuraspect. Dat zijn onderwerpen waar een OR zich continu tegenaan wil bemoeien.’ (Sjaak Sibbing)

‘De OR heeft in het kader van integriteitsbeleid een voorbeeldfunctie en moet de zaken goed op orde hebben. Ze moeten het onderwerp continu onder de aandacht brengen en bevorderen. Daarnaast heeft de OR een toezichtrol. Die is niet alleen beperkt tot het integriteitsbeleid binnen de organisatie, maar ook op het handelen van het management en de bestuurlijke verhoudingen.’ (Marco Sikkel)

OR-leden kunnen vanuit hun relatief meer beschermde positie dan die van de eerste de beste medewerker zonder al te groot risico allerlei initiatieven ontplooiën op dit punt. In de eerste plaats kan de OR voor de overlegvergaderingen met de bestuurder van alles op de agenda zetten dat de organisatie betreft. Bijvoorbeeld of de bestuurder de naleving van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidstijden wel bevordert; of hij wel waakt tegen discriminatie van medewerkers en dergelijke. Verder kan de OR in de overlegvergadering met de bestuurder diens gedrag aan de orde stellen. Daarbij hoeft het niet te gaan om iets dat zich voordoet als integriteitsincident; ook voor twijfelgevallen is er voor de OR geen blokkade om die aan de orde te stellen.

De hierboven gewraakte praktijk van onverwachte en onverdiende slechte beoordelingen is ook een punt dat in de overlegvergadering aan de orde kan worden gesteld. Onder druk van afslankingstaakstellingen komen de laatste tijd leidinggevenden in de verleiding deze handelwijze toe te passen om (reorganisatie)ontslag te vergemakkelijken. Aan de OR de taak om via de overlegvergadering de bestuurder tot betere gedachten te brengen.

De OR kan eventueel het initiatief nemen tot een medewerkerstevredenheidsonderzoek en daarbij inspraak claimen op de vraagstelling. Ik heb het wel eens gehad over de omgekeerde beoordeling of het omgekeerde functioneringsgesprek, waarbij de leidinggevende het ‘lijdend voorwerp’ is. Deze suggestie kon niet op veel steun rekenen, maar bij een medewerkerstevredenheidsonderzoek wor-

TEN OPZICHTE VAN DE OR

den de oordelen over hun chef door de medewerkers anoniem en niet in directe confrontatie met de baas gegeven. Dit lijkt dus een meer begaanbare weg dan de omgekeerde beoordeling e.d.

Voorts kan de OR het initiatief nemen om te komen tot vaststelling van de kernwaarden van de organisatie. Als eenmaal als kernwaarde is vastgesteld: 'Wij behandelen elkaar met respect', dan moet een bestuurder van goeden huize komen om niet aan de norm te voldoen. Ten slotte het zware middel van de gang naar de Ondernemingskamer, met het verwijt richting de bestuurder van wanbeheer en/of wanbeleid. Het risico dreigt daarbij dat de verstandhouding tussen OR en bestuurder voorgoed verpest is, maar ik neem aan dat de OR niet lichtzinnig naar dit wapen zal hebben gegrepen en werkelijk alle andere middelen zal hebben uitgeput. Hier dreigt ook het risico dat de OR vervreemd raakt van een deel van zijn achterban, omdat dat deel meer belang hecht aan het ongestoord voortbestaan van de organisatie dan aan ruzies en conflicten.

SLOT

Al met al heeft de OR sterke middelen ter beschikking om een bestuurder bij de les te houden. Maar ook voor de OR geldt het advies van Meester Sun: 'Ga de strijd niet aan als er geen nut van te verwachten is.' En ik voeg eraan toe: 'Weet wel wat je doet!'

DE ROL VAN INTEGRITEIT IN DE VERHOUDINGEN TUSSEN

Tineke Visser (CAOP), trainer van

ondernemingsraden, HRM'ers en bestuurders bij

de overheid.

'De positie van een OR is een moeilijke. Gaat hij teveel met de bestuurder mee, dan vervreemdt hij van de achterban en is hij alleen maar luidspreker van de achterban, dan komt er geen constructief overleg. Maar als je als OR de taak ziet dat je een van de belangrijke factoren bent om de integriteit in een organisatie vorm te geven dan heb je geen andere keus dan het voortouw te nemen. Je kunt als OR heel duidelijk maken, zowel naar bestuurder als naar je achterban, hoe je er in zit. Daarnaast kun je je grenzen aangeven. Als je dat heel consequent doet, zul je van zowel de bestuurder als de achterban respect krijgen. Daar ben ik van overtuigd.' (Harry Borghouts)

Speelt het onderwerp integriteit bij ondernemingsraden?

Alle aandacht voor integriteit ten spijt leeft het onderwerp integriteit nog niet bij OR-leden. Onlangs organiseerde ik een workshop integriteit en medezeggenschap. Opvallend was het verschil in opkomst met bijvoorbeeld een workshop over reorganisaties. Was de animo voor reorganisaties en sociaal flankerend beleid zo groot dat de mensen niet meer in de zaal pasten, de expertmeeting over integriteit werd een heuse expertmeeting met een handje vol OR-leden en veel experts. We noemen

het dan ook wel gekscherend het ‘vergeten onderwerp’ bij medezeggenschap.

‘Binnen rijksdiensten is integriteitsbeleid zelden een onderwerp van overleg op de OR-agenda. Er wordt weinig aandacht besteed aan regels, gedragingen en waarneming van gedragingen en hoe een organisatie daarmee omgaat.’ (Marco Sikkel)

Het is echter niet zo dat integriteit niet speelt binnen organisaties en ondernemingsraden. Het heeft wellicht niet altijd het predicaat integriteit, maar onder de oppervlakte spelen vaak veel kwesties die raakvlakken hebben met het containerbegrip integriteit. Kwesties die onuitgesproken blijven, gevoelsmatig niet lekker zitten of samenhangen met conflictsituaties.

Deze paragraaf gaat dan ook in op de rol en invloed van integriteit in de verhouding tussen de OR en de bestuurder, tussen de OR-leden en met de collega’s op de werkvloer.

De rol van integriteit in de verhouding tussen de OR en de bestuurder

Hoe integer en oprecht is de bestuurder? Heeft de bestuurder geen dubbele agenda? Wat is het politieke spel?

Veel ondernemingsraden worstelen met deze vragen. Vaak wordt er meteen in de eerste vergadering van de nieuwe zittingsperiode stilgestaan bij de vraag wat de bestuurder verwacht van de OR, en omgekeerd. Dit is vaak het startpunt van een effectieve samenwerking tussen de OR en de bestuurder.

Het komt echter regelmatig voor dat de bestuurder al vooruitgesneld wordt door zijn ‘reputatie’. Bijvoorbeeld dat afspraken niet worden nagekomen, of dat gedane toezeggingen maar half worden ingevuld invult of dat de bestuurder graag wil ‘scoren’ op korte termijn. Het is dan lastig om frank en vrij met elkaar een nieuwe zittingsperiode aan te vangen. De samenwerking is dan reeds belast met oud zeer. Vooral wanneer dit onuitgesproken blijft, werkt dit door in de verdere, vaak streeve, samenwerking.

Een praktijkvoorbeeld: de OR van een ICT-afdeling van een overheidsinstantie kreeg een nieuwe bestuurder en had het gevoel dat de bestuurder uit was op *outsourcing* van een gedeelte van de organisatie. De bestuurder was nieuw, kwam uit de commerciële wereld en had geen overheidservaring. Op voorhand had de OR het vooroordeel dat deze bestuurder aangenomen zou zijn met een opdracht. Ieder voorstel van de bestuurder werd dan ook met veel wantrouwen ontvangen. Daarnaast had de OR een lange geschiedenis met

DE ROL VAN INTEGRITEIT IN DE VERHOUDINGEN TUSSEN

een voorgaande bestuurder waarin *outsourcing* met veel strijd was voorkomen.

‘Mijn algemene tip aan bestuurders, ondernemingsraden of individuele medezeggenschappers, is: wees open en eerlijk. Verborgen agenda’s komen altijd uit en dan is het vertrouwen weg. Dring niet aan op teveel regels, maar maak wel alles bespreekbaar. En ik geloof dat er overal wel vertrouwenspersonen zijn, he? Dat moet, geloof ik, dat is verplicht. Maar maak er ook gebruik van. Ik ken een vertrouwenspersoon en die had vorig jaar helemaal niets. Volgens mij is dat geen goed teken. Dat kan niet waar zijn. En de OR moet wel altijd een vinger aan de pols houden. Gaat het goed? Worden inderdaad de afspraken nagekomen? Zijn er geen zaken die bespreking behoeven? Is er niet toch een afrekencultuur, terwijl we hadden afgesproken die niet te hebben?’ (Harry Borghouts)

Het gevoel van wantrouwen of de bestuurder het wel echt zo goed voor heeft met de organisatie of de medewerkers, schaadt dan ook het overlegklimaat. Als het vertrouwen is beschaamd of als de bestuurder niet integer overkomt of er een vermoeden is dat de integriteit in geding is, komt er een lading op de onderlinge communicatie die vaak onuitgesproken blijft. De kunst is dan om

de onuitgesproken zaken op tafel te leggen en het bespreekbaar te maken.

‘Integriteit gaat niet alleen over handelingen van werknemers, maar vooral dat de werkgever zich in alle opzichten integer moet gedragen. Je kunt het van je medewerkers verlangen, maar als een medewerker niet het gevoel heeft dat zijn werkgever integer handelt, dan kan dat tot opstandig gedrag leiden. Wat jij kan, kan ik veel beter.’ (Marco Sikkel)

Het komt natuurlijk ook voor dat de bestuurder de integriteit van de OR in twijfel trekt. Vragen die hierbij spelen zijn: Wat zijn de individuele belangen van de OR-leden? Wat wil de OR bereiken en hoever kun men gaan met het onderhandelingspel?

Veel bestuurders zijn bekend met het fenomeen van ‘roemruchte’ OR-leden. OR-leden die jaren ervaring hebben, de naad van de kous kennen, exact de wet- en regelgeving en de speelruimte kennen, maar zo inflexibel zijn als het maar kan en zich continu op procedures en wet- en regelgeving beroepen. Of OR-leden die zich in hun loopbaan tekort gedaan voelen en via de OR alsnog hun gram willen halen.

In mijn trainingen aan bestuurders zijn dan ook veel gehoorde klachten dat de OR stroperigheid in de hand werkt, traag en lastig is, besluitvorming ophoudt en niet altijd in het belang van de organisatie denkt.

Het onderhandelingspel is ook onderhevig aan integriteitsvraagstukken.

Een kwestie die in een training door een HRM-er naar voren werd gebracht was: 'Wat doe je als organisatie als de OR vraagt om 'knikkers en kralen'? Welke voorzieningen passen in de tegemoetkoming van het OR-lidmaatschap? Heeft elk OR-lid een mobiel of een laptop nodig? Hoeveel mag er gespendeerd worden ten behoeve van 'saamhorigheid'? Kan een OR een keer per jaar uit eten gaan of wordt iedere vergadering afgesloten met een luxe lunch? Hoeveel *goodwill* kweek je als je hierin de OR wat tegemoet komt?'

Wat als de OR bijvoorbeeld om *sweatshirts* vraagt voor de hele organisatie. Moet de bestuurder daar ja tegen zeggen? Is dit wisselgeld voor een meewerkende OR in een reorganisatietraject?

En wat doe je met verzoeken van de OR over de 'was-wordt-lijst' die voor een reorganisatietraject is opgesteld, waarvan je weet dat er individuele belangen meespelen bij het vaststellen hiervan? Wat is integer handelen in deze?

Lastig hierbij is dat aan de ene kant samenwerking een kwestie is van geven en nemen, maar dat het

integer handelen vaak een individuele keuze is. De waarde van integriteit ten opzichte van de norm hangt af van wat je hierover met elkaar afspreekt. Dit is met name ook belangrijk voor OR-leden onderling.

De rol van integriteit in de verhouding tussen OR-collega's

Hoewel integriteit niet een expliciet uitgesproken onderwerp is, spelen in de OR vaak onderhuidse gevoelens van wantrouwen en onbehagen rondom aan integriteit gerelateerde onderwerpen.

Achtereenvolgens zal ik een aantal voorbeelden schetsen waarbij integriteit een rol speelt tussen de OR-leden; dubbele petten, urenverantwoording en daadwerkelijke inzet en de motivatie om aan de OR deel te nemen.

Het komt regelmatig voor dat een OR-lid te maken heeft met een 'dubbele pet'. Het OR-lid heeft door de reguliere werkzaamheden bijvoorbeeld een kennisvoorsprong ten aanzien van een bepaald onderwerp ten opzichte van de collega OR-leden en kan dat niet altijd delen.

Vaak wordt dit als een voordeel beschouwd. De financiële man/vrouw wordt in een werkgroep financiën geplaatst, of de arbodeskundige wordt trekker van de arbowerkgroep. Toch komt het regelmatig voor dat deze dubbele petten integri-

DE ROL VAN INTEGRITEIT IN DE VERHOUDINGEN TUSSEN

teitskwesities oproepen. Wat kun het OR-lid wel of niet vertellen uit hoofde van diens functie? Een medewerker kan vanuit zijn functie niet vrijuit praten, maar wordt door de collega OR-leden wel geacht openheid van zaken te geven. Een oplossing kan zijn dat de OR-leden onderling de afspraak maken dat hetgeen men met elkaar deelt binnen de kamer van de OR blijft.

'Mijn omgeving moet er volledig van overtuigd zijn dat ik geen misbruik maak van informatie die ik op de gang te horen krijg van collega's. Dat is een vorm van integer gedrag. Dat je met die informatie om weet te gaan vanuit je verschillende rollen.' (Sjaak Sibbing)

De mate van openheid en transparantie blijft per onderwerp iedere keer een nieuwe afweging. Bij een reorganisatie kan het voorkomen dat een medewerker al weet wie er uit moet, welke functie boventallig wordt, maar kan dit niet delen met de OR-collega's.

In mijn trainingen zie ik vaak dat onduidelijkheid over welke petten een rol spelen, een bron kan zijn voor een conflict. Er ontstaat dan onderling wantrouwen.

Bij trainingen aan Defensie komt er soms nog een extra handicap bij omdat de organisatie (met name de operationele onderdelen) zeer hiërarchisch zijn ingesteld. Binnen de OR kan de diversiteit in verschillende rangen van de OR-leden er toe leiden dat niet iedereen even gemakkelijk een collega OR-lid met een hogere rang aanspreekt op diens functioneren. Soms wordt dan ook gesproken van 'een berg zand' voor de deur; niet iedereen stapt even makkelijk bij een ander OR-lid of de commandant binnen. De rollen en de status bij deze hiërarchische indeling zijn dan weliswaar heel duidelijk maar belemmeren de mate van gelijkheid binnen de OR.

Het fenomeen tijdschrijven, of hoeveel tijd mag er aan OR besteed worden, blijkt ook vaak een discussie op te roepen tussen OR-leden onderling. Er zijn OR-leden die riante regelingen met hun bestuurder hebben afgesproken. De voorzitter of secretaris zijn soms volledig vrijgesteld van andere werkzaamheden of mogen een of twee dagen aan OR-werk besteden.

Deze regelingen roepen soms ook onderlinge weerstand op. In hoeverre wordt deze tijd die ter beschikking wordt gesteld door de bestuurder ook daadwerkelijk ingevuld?

Zo hoorde ik laatst de secretaris van een semi-overheidsinstantie zeggen: *'Ik heb toch recht op 8 uur per week, dus ik schrijf ook 8 uur per week ongeacht of ik deze tijd daadwerkelijk besteed aan*

OR-werk. Soms spelen er ook politieke belangen mee en is men bang dat, als het aantal uren ter discussie komt, er mogelijk minder uren ter beschikking worden gesteld.

De daadwerkelijke inzet van de OR-leden is vaak een bron van conflict tussen OR-leden. Er wordt weleens gesproken over de '*sociale back benchers*', het sociaal luierend OR-lid.

In mijn trainingen gebruik ik hiervoor soms de oefening 'De Kar'. De groepsleden mogen zichzelf een plekje geven op een kar. Zij kiezen zelf of ze voor de kar gaan staan, achter de kar of er bovenop gaan zitten. Dit kan leiden tot verhelderende inzichten. Het dagelijks bestuur van de OR tekent zich vaak vóór aan de kar en een aantal mensen zet zichzelf op de kar. Maar ik had onlangs ook een OR-lid die zich zwevend boven de kar tekende. Hij voelde zich niet geroepen om actief deel te nemen aan het groepsgebeuren en vond dat zijn *helikopterview* van toegevoegde waarde was voor de rest van de groep. In diezelfde OR bleek ook een OR-lid nooit de agenda en verslagen van de OR te ontvangen omdat hij geen computer had. Gechoqueerd keek de voorzitter toe, die onder andere het thema betrokkenheid en inzet bij de OR geagendeerd had voor de training.

De vraag is of collega OR-leden elkaar hierop aan durven te spreken?

Soms leeft er bij OR-leden de overtuiging dat, als je in de OR of in een personeelsvertegenwoordiging (PVT) zit, je niet ontslagen kunt worden. Mensen stellen zichzelf om die reden dan ook beschikbaar als lid. Uiteraard is het lastig om deze motivatie boven water te krijgen. Bij de start van een nieuwe OR is het raadzaam om los van de verwachtingen ten aanzien van de bestuurder, ook als OR stil te staan bij de motivatie van de verschillende OR-leden om zitting te nemen in de OR.

In vergaderingen waarin het onderwerp integriteit wellicht niet altijd specifiek aan de orde wordt gesteld, kan het wel besproken worden. Onderwerpen als 'onderlinge communicatie' of 'effectief vergaderen' zijn bij uitstek geschikt. Deze thema's zijn minder bedreigend dan de term integriteit die vaak een beladen bijmaak heeft. Randvoorwaarde voor het aan de orde te stellen van deze gevoelige onderwerpen is dat het in een sfeer van openheid en vertrouwen gebeurt.

Natuurlijk is integriteit niet alleen een kwestie van de OR. Het heeft ook zijn uitwerking op de relatie van de OR met de achterban. De OR staat niet als een los onderdeel in de organisatie maar maakt daadwerkelijk onderdeel uit van de organisatie. De relatie met de achterban, de werkvloer, is dan ook van essentieel belang voor het succes van de OR.

De rol van integriteit in de verhouding naar de achterban

Het blijkt met enige regelmaat voor te komen dat OR-leden zelf het gevoel hebben, of soms rechtstreeks te horen krijgen, dat de OR een gezelligheidsclubje is, of een roddelclubje, of een verlengstuk van de bestuurder om de achterban binnen de organisatie mee te krijgen. Juist bij imago- of communicatievraagstukken speelt integriteit een rol. Met welke waarden weet de OR zich te profileren?

Ik zal enkele situaties schetsen waarin integriteit op de achtergrond een rol speelt; onduidelijkheid over de werkzaamheden van de OR, de relatie tussen bestuurder en OR of het dagelijks bestuur van de OR, de geheimhoudingsplicht, het niet integer handelen van een OR-lid of de inhuur van een 'foute adviseur'.

Onduidelijkheid over de werkzaamheden van de OR ontstaat al gauw als de OR weinig van zich laat horen. Een veelgehoorde klacht is dat 'de achterban nooit iets verneemt van de OR', dat het onduidelijk is wat de OR doet en wat ze bespreken. We spreken vaak van de OR in de 'ivoren toren'.

OR-leden geven regelmatig aan dat zij juist op zoek zijn naar contact met de achterban, maar het tegelijkertijd lastig vinden om hieraan vorm te geven. Zeepkistsessie of koffie-uurtjes voor de

achterban lopen vaak uit op een desillusie.

Dat resulteert in het gevoel bij de OR: 'Voor wie doen we het? Ze zijn toch niet geïnteresseerd.'

Toch is het raadzaam openheid van zaken te geven. Ik maak regelmatig mee dat een OR meent dat het niet handig is om verslagen te publiceren. Er zijn ook OR'en die überhaupt geen verslagen maken van een vergadering. Ook komt het voor dat de OR geen agenda of verslag verspreidt aan de achterban. De transparantie en de zichtbaarheid van de OR komen hiermee in het geding.

Merkwaardig genoeg is het geen verplichting vanuit de WOR om de verslagen te verspreiden of een jaarverslag te maken. Dit kan de OR zelf afspreken in haar reglement (artikel 21 van het voorbeeldreglement).

'Ik vind het vanzelfsprekend dat je openhartig moet zijn en uitlegt wat je doet. Iedereen moet gewoon veel meer laten zien wat er gebeurt, transparant zijn en uitleg geven. Dan begrijpen mensen waar je mee bezig bent. OR'en communiceren eigenlijk veel te weinig.'
(Alfred Lohman)

OR, BESTUURDER, OR-LEDEN EN ACHTERBAN

Een ander negatief beeld dat soms bestaat over de OR is dat de OR ‘onder een hoedje speelt’ met de bestuurder. Vooral als de OR weinig openheid van zaken geeft of afspraken maakt die goed zijn voor de organisatie maar wellicht pijnlijk voor een aantal onderdelen, ontstaat er een scheef beeld.

Ook kan de relatie tussen de OR en de achterban in het geding komen als een OR stelselmatig in vertrouwen wordt genomen door de bestuurder en de OR als gevolg daarvan geen openheid van zaken mag geven. De OR voelt zich dan geïsoleerd over het feit dat hij in vertrouwen wordt genomen maar kan vervolgens weinig met deze informatie. Er wordt dan vaak een beroep gedaan op geheimhouding (artikel 20 van de WOR). Zaak is om altijd met elkaar af te spreken hoe lang dit duurt.

‘Kan ik de OR tijdens een reorganisatietraject iets mededelen onder geheimhouding? Niet zozeer vanwege angst voor lekken – dat gebeurt of gebeurt niet – maar kan ik de OR hiermee belasten? Ze hebben ook een achterban. Als bestuurder denk ik dat je over het algemeen zo min mogelijk in vertrouwen met de OR moet praten.’ (Harry Borghouts)

Ook kan het voorkomen dat een OR-lid uit hoofde van zijn functie niet geheel integer heeft gehandeld. Deze smet werkt dan door op de reputatie van de OR. Zo had een medewerker van de catering in de avonduren bij zijn directeur thuis gewerkt en daarbij producten gebruikt van het bedrijf. Toen dit aan het licht was gekomen ontstond een grote rel binnen de organisatie. De medewerker deed als OR-lid een beroep op benadelingsbescherming.

Als een medewerker in de OR zit en de ‘dubbele’ nevenwerkzaamheden komen aan de orde, dan kan dit een smet werpen op de reputatie van de hele OR. Lastig hierbij is dat collega OR-leden erg moeilijk een collega uit de OR kunnen zetten. Artikel 13 (uitsluiting van een OR-lid) maakt dit in principe mogelijk maar het blijft erg lastig.

Andere negatieve beeldvorming over de OR kan voortkomen uit de keuze voor een bepaald trainingsbureau of een bepaalde adviseur. Zo wilde een OR een adviseur raadplegen en inhuren voor een reorganisatie. De desbetreffende adviseur had inmiddels zo’n slechte naam binnen het bedrijf opgebouwd dat dit verzoek werd afgewezen. De adviseur stond bekend om het laten ontstaan van conflicten en geschillen. Het gevaar bestaat dat in zo’n situatie de OR het imago krijgt van lastig en niet meedenkend.

DE ROL VAN INTEGRITEIT IN DE VERHOUDINGEN TUSSEN

Beeldvorming en imago zijn erg belangrijk voor een OR. De kernwaarden rondom integriteit van de OR vaststellen en die vervolgens ook gezamenlijk uitdragen, blijft continu een behoorlijke uitdaging. Het blijkt dat integriteit als begrip of als thema weliswaar vaak niet expliciet wordt genoemd of behandeld, maar in de praktijk wel een grote rol speelt.

Tom Fluitsma (CAOP)⁴⁹

In deze bijdrage worden wettelijke bepalingen die relevant zijn voor de rol van de OR op het gebied van integriteit op een rijtje gezet.

ALGEMEEN

De ondernemer is verplicht om een OR in te stellen, zo staat het in artikel 2, lid 1 WOR, ‘in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen...’. Integriteit heeft alles te maken met het goed functioneren van een organisatie. De OR kan daaraan bijdragen door – naast zijn medezeggenschap over concrete beleidsmaatregelen en regelgeving – actief mee te denken over het integer functioneren van de organisatie en haar medewerkers en waar nodig het initiatief te nemen voor beleid of de aandacht te vestigen op integriteitsgebreken. De WOR geeft de OR hiervoor de ruimte in diverse wetsartikelen die hierna aan de orde komen.

‘De WOR is de basis waar je op terugvalt als het fout gaat.’ (Sjaak Sibbing)

INTEGRITEIT VAN DE OVERHEIDSORGANISATIE

Integriteit is een kwaliteitskenmerk van de overheidsorganisatie, zo wordt elders in deze uitgave aangegeven. Dit kan worden vormgegeven in een

⁴⁹ Met dank aan mr. Jolanda Dekker (CAOP) voor haar commentaar op een eerdere versie van deze tekst

integriteitsbeleidsplan. De OR heeft op dit gebied een rol in het kader van zijn algemene verantwoordelijkheid als medezeggenschapsorgaan. Artikel 23, lid 2 en 3 WOR (recht van initiatief en de mogelijkheid om onderwerpen te agenderen voor de overlegvergadering) geeft de OR ruimte om zich met het beleid van de organisatie in brede zin bezig te houden. Het integriteitsbeleid kan ook aan de orde komen bij de bespreking van de algemene gang van zaken (artikel 24). De OR kan zo nodig gebruik maken van het informatierecht dat artikel 31, lid 1 WOR biedt.

Bij deze rol van de OR hoort de aantekening dat de ruimte voor de OR om zich met het beleid te bemoeien bij overheidsorganisaties is ingeperkt door 'het primaat van de politiek'. Deze afbakening van de rol van de OR ten opzichte van de publieke taak van de overheid vloeit voort uit rechtspraak van de Hoge Raad over de toepassing van de WOR. Het betekent dat, kort gezegd, de rol van de OR beperkt is tot medezeggenschap over de personele gevolgen van een politiek besluit. Dit neemt niet weg dat het de OR niet verboden is om, zoals Ron Niessen schrijft, de bestuurder eraan te helpen herinneren dat het van belang is om het vertrouwen van de burger in (de integriteit van) de overheid te behouden. En de bestuurder kan, hoewel hij daartoe niet verplicht is, daarover wel met de OR overleggen.

EEN INTEGRE WERKGEVER

Integriteit is ook een element van goed werkgeverschap. Hierbij gaat het om 'interne' integriteit in de verhouding tussen de overheid als werkgever en haar ambtenaren. De werkgever moet in het kader van het werkgevers- en personeelsbeleid aandacht besteden aan het aspect integriteit. Zoals bij alle onderwerpen op dat beleidsterrein heeft de OR daarbij een belangrijke rol.

De OR heeft, net als bij het hiervoor genoemde integriteitsbeleid in algemene zin, een rol in het kader van zijn algemene verantwoordelijkheid als medezeggenschapsorgaan; wettelijke bepalingen daarvoor zijn te vinden in de eerder genoemde artikelen 23, lid 2 en 3, en 24 WOR. In die rol kan de OR zo nodig ook het initiatief nemen als de werkgever naar zijn mening het onderwerp te veel laat liggen.

In het verlengde hiervan heeft de OR op grond van artikel 28 WOR een stimulerende taak op bepaalde gebieden die verband houden met integriteit. Zo waakt de raad tegen discriminatie en bevordert hij gelijke behandeling en diversiteitsbeleid (lid 3).

Bij het uitoefenen van het adviesrecht op grond van artikel 25 WOR kan de OR ook aandacht besteden aan integriteit. Is bijvoorbeeld de externe deskundige aan wie een adviesopdracht is verstrekt (lid 1, sub n) geselecteerd op basis van een

zorgvuldige procedure of is het een ‘goede relatie’ die nog iets tegoed had?

Bij een aantal onderwerpen op het terrein van werkgevers- en personeelsbeleid heeft de OR instemmingsrecht op grond van artikel 27 WOR. Het gaat daarbij niet om specifieke ‘integriteits-onderwerpen’, maar om onderwerpen waarbij integriteit een facet is van het beleid. Denk daarbij aan een bonusregeling als onderdeel van het beloningssysteem, het vragen van een verklaring omtrent het gedrag in het kader van het aanstellingsbeleid of de mate van zorgvuldigheid en objectiviteit van een beoordelingsregeling. Het instemmingsrecht geldt ook voor enkele onderwerpen die heel direct in verband staan met integriteit: een klachtenregeling, een klokkenluidersregeling, de privacybescherming en systemen op het gebied van personeelscontrole. Als de OR bij beleidsvoornemens van de werkgever over deze onderwerpen van het instemmingsrecht gebruik maakt, kan hij mede aandacht besteden aan wettelijke bepalingen, zoals het klachtrecht van hoofdstuk 9 van de Awb, wettelijke regelingen voor klokkenluiders en de Wet bescherming persoonsgegevens. De OR kan op die manier een rol spelen in het waarborgen van de naleving van dergelijke wettelijke bepalingen. Dat waarborgen kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van een protocol of het instellen van een vertrouwenspersoon.

‘Veel artikelen uit de WOR refereren aan integriteit. Het moet onderwerp van overleg zijn, dus artikel 23 en 24; de reguliere overlegvergaderingen en de halfjaarlijkse vergadering. Als het gaat om beleidsvoornemens ten aanzien van invoering van producten of diensten, andere werkprocessen, ICT, het toezien op mensen, managementtools, kom je uit bij artikel 25. En in het kader van operationaliseren en het afrekenen van gedragingen, heb je te maken met artikel 27, het instemmingsrecht. Maar ook artikel 31 refereert aan integriteit. Denk maar aan de informatieplicht, openheid, transparantie en de wijze waarop de medezeggenschap wordt geïnformeerd door de vertrouwenspersoon.’ (Marco Sikkel)

BESCHERMING OR-LEDEN

In situaties waarin verschil van mening bestaat over integriteit of waar integriteitsschendingen voorkomen, komt de positie van medewerkers onder druk te staan. Klokkenluiders, waarvan sommigen de status van bekende Nederlander hebben bereikt, kunnen daarover meepraten. Ook de positie van OR-leden kan in een dergelijke situatie onder druk komen. De wetgever heeft aan OR-leden in artikel 21 WOR op dat punt bijzondere bescherming gegeven. De bepaling biedt bescherming tegen benadeling uit hoofde van het lidmaatschap van de OR en geldt voor leden en

gewezen leden van de raad en van commissies van de raad, voor personen die op een kandidatenlijst voor de OR hebben gestaan en voor medewerkers die het initiatief hebben genomen om tot een OR te komen.

In de private sector gelden, naast artikel 21 WOR, ook nog ontslagbeschermingsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Dergelijke bepalingen komen in het ambtenarenrecht niet voor. Een ambtenaar die ontslagen wordt wegens zijn OR-lidmaatschap kan bescherming tegen dat ontslag krijgen op grond van zijn rechtspositieregeling, waarin het gesloten stelsel van ontslaggronden een ontslag wegens OR-lidmaatschap niet toelaat, of op grond van het al genoemde artikel 21 WOR. Deze ontslagbescherming is niet absoluut. De beëindiging van het dienstverband van (voormalige) OR-leden loopt bij overheidswerkgevers via de bestuursrechter. Deze toetst of de beëindiging van het dienstverband redelijkerwijze in verband kan worden gebracht met de OR-werkzaamheden van betrokkene. Is dit het geval, dan zal de rechter weigeren het dienstverband te verbreken. Is dit niet het geval, dan wordt het besluit van het bevoegd gezag tot beëindiging van de publiekrechtelijke aanstelling goedgekeurd.

GEHEIMHOUDING

Hier verdient vermelding dat artikel 20 WOR, dat de geheimhoudingsplicht van de OR regelt, relevant kan zijn voor de integriteit van de OR

zelf. Een (te) ruim gebruik van dit artikel door de bestuurder en een in reactie daarop te grote meegaandheid van de OR, kan de rol van de OR en de positie van de OR ten opzichte van zijn achterban ondergraven. Collega's zouden bijvoorbeeld kunnen gaan twijfelen aan de integriteit van OR-leden. De geheimhoudingsplicht is een persoonlijke verplichting van OR-leden en andere met name genoemde personen, die overigens voor een nader te bepalen periode wordt opgelegd. De wet biedt geen mogelijkheid om geheimhouding af te wijzen. Wel kunnen betrokkenen de rechter vragen om de opgelegde geheimhouding op te heffen (lid 7).

INTEGRITEIT OR-LEDEN

Op diverse plaatsen wordt in deze uitgave het belang onderstreept van de voorbeeldfunctie van de OR en zijn leden waar het gaat om integriteit. In dat verband is van belang dat artikel 13 WOR de mogelijkheid biedt om de kantonrechter te vragen een OR-lid uit te sluiten van OR-werkzaamheden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren in het geval dat een OR-lid zich schuldig heeft gemaakt aan een (ernstige) integriteitsschending. De wettelijk beschreven toets houdt in dat moet worden beoordeeld of het OR-lid het overleg met de ondernemer of de werkzaamheden van de OR in ernstige mate belemmert. Dit wordt overigens niet snel aangenomen⁵⁰.

⁵⁰ Een voorbeeld waarin dat wel gebeurde is een vertrouwensbreuk tussen (de andere leden van) een OR en een van zijn leden. Zie: Ktr. 's-Gravenhage, 19 april 1999, ROR 1999, nr. 16.

‘Mensen handelen altijd vanuit een bepaalde belangenafweging. Wanneer het eigen belang zo nadrukkelijk aanwezig is in een groepsproces als een OR en steeds de boventoon voert, kun je je afvragen of deze persoon integer handelt in het werk waarvoor hij zich heeft laten kiezen. Stel je altijd je eigen belang boven het algemeen belang, moet je niet gaan deelnemen aan zo’n proces. Toch kom je regelmatig dit soort mensen tegen in een OR. Hoe ga je daarmee om als OR? Je kunt elkaar erop aanspreken. Je kunt er speciale heisessies voor beleggen. Je kunt een mediator inhuren. Maar uiteindelijk kan het er ook toe leiden dat artikel 13 wordt ingezet.’ (Marco Sikkel)



ISBN 978-94-90171-02-5

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: Alexander van Engelen

Vormgeving: Paul Pleijs

Fotografie: Bert de Jong

Opmaak en druk: drukkerij Jan van Gils, Alphen a/d Rijn

© 2009 CAOP, Den Haag

CAOP

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

MEER INFORMATIE

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

vertrouwd met arbeidszaken

