

# Policy Paper 2



## tone at the top

Het in mei 2012 door Transparency International Nederland (TI-NL) uitgebrachte NIS-rapport concludeert dat in Nederland topbestuurders binnen de overheid en het bedrijfsleven niet voldoende verantwoording afleggen over de eigen en elkaars integriteit. Dit vormt een risico voor het effectief voorkomen van corruptie en niet-integer gedrag. Met dit tweede policy paper hoopt TI-NL een belangrijke bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat over een effectief integriteitsbeleid op organisatieniveau.

Dit policy paper over 'tone at the top' brengt de noodzaak van aandacht voor tone at the top in kaart en doet een aantal aanbevelingen om te kunnen spreken van een juiste tone at the top.

### Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Waarom is aandacht voor tone at the top noodzakelijk?
3. Naar een juiste tone at the top

## 1. INLEIDING

In 2011/2012 heeft Transparency International Nederland (TI-N) een uitgebreid onderzoek laten uitvoeren naar het Nederlandse nationaal integriteitssysteem (NIS).<sup>1</sup> Dit onderzoek maakt deel uit van een Europees onderzoek waarbij voor ieder land de kwetsbaarheden voor corruptie zijn geïnterpreteerd. Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat in Nederland de topmanagers en topbestuurders in zowel de publieke als private sector zich meer zouden moeten verantwoorden ten aanzien van de eigen integriteit. Hierbij moet niet enkel gedacht worden aan de 'tone from the top' maar juist ook aan de 'tone at the top'.<sup>2</sup> Hoe alert is men op bestuursniveau op de eigen en elkaars integriteit en durft men elkaar aan te spreken op niet-integer gedrag? Uit het NIS-rapport is gebleken dat bestuurders in Nederland zich zelden uitlaten over (niet-) integer handelen. Dit vormt een risico voor het effectief voorkomen van corruptie en niet-integer gedrag doordat het ethisch handelen binnen de organisatie en in het contact met externe organisaties niet actief besproken en beleefd wordt.

In diverse onderzoeken en wetenschappelijke publicaties<sup>3</sup> is dit belang van de juiste 'tone at the top' onderstreept waarbij veelal benadrukt wordt dat de actieve betrokkenheid van het management bij integriteit evenals het vervullen van een voorbeeldfunctie door bestuurders en managers (moreel leiderschap) het sluitstuk vormen van een effectief integriteitsbeleid op organisatieniveau. In de praktijk heeft dit geleid tot de ontwikkeling van integriteitstrainingen en compliance programma's waarbij ook ruimschoots aandacht is voor de verantwoordelijkheden van bestuurders en managers. Juist bestuurders onderling dienen elkaar aan te spreken op niet-integer gedrag omdat zij feitelijk het beste inzicht hebben in gedragingen van hun medebestuurders; zijn kennen elkaars verleidingen. Correctiemechanismen dienen daarom over de grenzen van de organisatie ontwikkeld te worden. Temeer ook omdat interne correctiemechanismen om de hoogste baas aan te spreken vaak ontbreken. Van werknemers of ambtenaren lager in de organisatie kan niet verwacht worden dat zij hun leidinggevende of bestuurder snel zullen aanspreken op mogelijke misdragingen; dit wordt grotendeels belemmerd door de hiërarchische verhoudingen binnen organisaties. De onderlinge leden van de raden/colleges van bestuur, raden/colleges van toezicht, raden van commissarissen, directies en managers van bedrijven, de ministerraad, colleges van Burgemeester en Wethouders, colleges van Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van waterschappen, dienen elkaar scherp te houden door uit te spreken wanneer individuele gedragingen onder de noemer goed bestuur mogen worden geschaard maar evenzogoed door aan te geven wanneer individuele gedragingen als slecht bestuur of niet-integer zouden kunnen worden aangemerkt.

<sup>1</sup>Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych and J. Wempe (2012) 'National Integrity System Assessment Netherlands', Den Haag: Transparency International Nederland. Verkrijgbaar via: <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>

<sup>2</sup>Ibid. p.23

<sup>3</sup>Heres, L. Leiderschap en integriteit in 'Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland. P. 265-280 in Heuvel van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. en Muller, E.R. Kluwer Deventer 2012; Schwartz, M.S., Dunfee, D.W. en Kline, M.J. Tone at the Top: An Ethics Code for Directors? Journal of Business Ethics (2005) 58: p. 79-100

***“De topmanagers en topbestuurders in zowel de publieke als private sector in Nederland zouden zich meer moeten verantwoorden ten aanzien van de eigen integriteit”***

Recente corruptieschandalen en voorbeelden van belangenverstremgeling zoals die van Van Rey, Hooijmaijers, Verver maar ook de Vastgoedfraude-zaak en de misstanden binnen de woningbouwvereniging Laurentius, maken duidelijk dat juist de top van de overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en andere private organisaties zich schuldig maakt aan corrupte en/of niet-integere gedragingen. In deze netwerken worden de deals gesloten. Personen die in die netwerken participeren moeten hierop attent zijn. Regisseurs van die netwerken moeten misbruik voorkomen.

Deze recente zaken in Nederland laten zien dat het vaak gaat om een web van belangenverstremgeling waarin personen, vaak met verschillende bestuurlijke petten op, elkaar vertrouwen en vanuit die vertrouwensrelatie veel voor elkaar willen doen in ruil voor diensten, informatie of uitgestelde verwachtingen. Vaak blijkt de bestuurlijke en ambtelijke top wel degelijk zicht te hebben op deze werkwijze. TI-N is daarom van mening dat er meer aandacht moet worden besteed aan het veilig kunnen melden van integriteitsschendingen in publieke en private organisaties. In een veilige omgeving, zal een ambtenaar of werknemer zich eerder geroepen voelen om misstanden te rapporteren en komen misstanden eerder aan het licht. TI-N heeft hiertoe het policy paper Veilig Melden opgesteld.<sup>4</sup> Daarnaast is zij van mening dat Nederlandse bestuurders actiever verantwoording dienen af te leggen over hun eigen integriteit en tevens verantwoordelijkheid dienen te dragen voor het adresseren van ongewenste gedragingen van hun medebestuurders. De hierboven genoemde zaken laten zien dat wanneer bestuurders niet tijdig ingrijpen bij machtsmisbruik, belangenverstremgeling of andere niet-integere gedragingen van medebestuurders, waarvan zij wel op de hoogte zijn of hadden moeten zijn, dit grote materiële en immateriële gevolgen kan hebben. Een probleem bij met name actieve corruptie is dat dit soms in het (korte termijn) belang van de eigen organisatie lijkt te zijn. Het is een manier om een aanbesteding te winnen, of een vergunning te krijgen. Een bestuurder ervaart dan een conflicterend belang. Hij of zij zit er toch om het belang van de eigen organisatie te dienen. Het NIS-rapport concludeert dat het binnen de verschillende onderzochte instanties vaak ontbreekt aan de juiste 'tone at the top'; door het ontbreken van dit interne correctiemechanisme wordt Nederland kwetsbaar voor corruptie. In dit policy paper wordt een aantal aanbevelingen gedaan die hierin verbeteringen zouden moeten brengen. Hierbij wordt niet enkel de rol belicht van de formele bestuurder op organisatieniveau maar wordt ook gekeken naar de verantwoordelijkheden van diegenen die over de grenzen van de organisatie heen een spilfunctie vervullen in de machtsnetwerken waar corrupte gedragingen gestalte krijgen. Het is juist aan hen om tijdig te signaleren wanneer het integere netwerk verwordt tot een netwerk waar macht en invloed op corrupte wijze wordt uitgewisseld.

### WAT WORDT ONDER TONE AT THE TOP VERSTAAN?

Onder 'tone at the top' wordt verstaan de zichtbare bereidheid van bestuurders en managers om in hun handelen en besluitvorming waarden zoals integriteit leidend te laten zijn en in sommige gevallen te laten prevaleren boven het behalen van prestatie-indicatoren, financiële winsten of politieke successen. Deze bereidheid wordt zichtbaar wanneer bestuurders zorg dragen voor een open cultuur binnen de eigen organisatie, er een effectieve meldingsregeling

<sup>4</sup>Het policy paper Veilig Melden is te vinden op de website van TI-N via: <http://www.transparency.nl/>  
[www.transparency.nl](http://www.transparency.nl/)

bestaat voor corruptie en andere vormen van niet-integer gedrag en bestuurders onderling morele dilemma's met elkaar bespreken, zich verschonen wanneer er een risico bestaat voor belangenverstrengeling, verantwoording afleggen over het eigen handelen en in de praktijk elkaar daadwerkelijk aanspreken op gedrag. Met een juiste 'tone at the top' kunnen zaken zoals hierboven genoemd, worden voorkomen of in een vroegtijdig stadium worden aangepakt. De preventieve werking die hiervan uitgaat wordt versterkt doordat bij een juiste 'tone at the top' ook de 'tone from the top' versterkt wordt. Het middelmanagement en overige werknemers of ambtenaren zien dat de eigen bestuurders ook hun verantwoordelijkheid nemen in het realiseren van integriteit. Door dit moreel leiderschap is het mogelijk te komen tot een organisatiecultuur die bijdraagt aan de integriteitsborging binnen de organisatie.

### RECENTE ZAKEN DIE LATEN ZIEN DAT DE JUISTE TONE AT THE TOP TE VAAK ONTBREEKT

In 2012 wordt er in de media volop aandacht besteed aan een aantal geruchtmakende zaken waarin de belangenverstrengeling en/of corruptie evident lijkt. Alhoewel de meeste zaken nog door justitie onderzocht worden, lijkt er op basis van de mediaberichtgeving een beeld te ontstaan dat in deze gevallen sprake is van het ontbreken van de juiste 'tone at the top'. In de recente zaak rond de oud-burgemeester van Schiedam Verver, komt het beeld naar voren van een bestuurder die zich schuldig maakt aan belangenverstrengeling en vriendjespolitiek waarbij niet zozeer een individuele corrupte handeling te onderscheiden valt, maar eerder een web zichtbaar wordt, waarin zij als bestuurder samen met wethouders, topambtenaren en enkele familieleden een onrechtmatige handelswijze ontwikkelt waarbij de betrokkenen allen gebaat zijn. BING concludeert in haar eindrapport dat een privé-conflict van Verver met een lokaal aannemersbedrijf ertoe leidt dat deze aannemer vrijwel geen opdrachten van de gemeente meer krijgt. Volgens het rapport zijn het college en de top van de ambtelijke organisatie daar mede verantwoordelijk voor. Ook schakelde de gemeente steevast het vervoersbedrijf van de zoon van de burgemeester in. In zo'n situatie kunnen deze bestuurders en ambtenaren zich allerlei vormen van bevoordeling veroorloven en lijkt de juiste 'tone at the top' te ontbreken: correctie op bestuurdersniveau vindt niet plaats.

In de Hooijmaijers-zaak gaat het om een netwerk waar macht en invloed worden uitgewisseld waarbij de hoofdpersoon ervan verdacht wordt als gedeputeerde tussen 2005 en 2009 in totaal bijna een half miljoen euro aan steekpenningen van onder meer bouwbedrijven en projectontwikkelaars te hebben ontvangen in ruil voor bestuurlijke invloed op de wijziging van een bestemmingsplan ten gunste van derden of invloed bij de beslissing wie de huisbankier van de provincie zou worden. Ook een familielid en een bevriend makelaar worden verdacht van corrupte praktijken. In deze zaak heeft het OM aangekondigd dat daarnaast diverse andere private partijen momenteel nog worden onderzocht vanwege het op onrechtmatige wijze proberen invloed uit te oefenen op besluitvorming in ruil voor een gunst of ander voordeel. Ook hier lijkt sprake te zijn van een netwerk van personen die posities misbruiken en elkaar voordelen toespeelden. Uit de rapportages van de onafhankelijke onderzoekscommissie Schoon Schip<sup>5</sup> blijkt dat ook op overige gedeputeerden alsmede op de

<sup>5</sup>Commissie Operatie Schoon Schip Ondernemend bestuur Over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland 2003 – 2011. Haarlem 31 oktober 2012

***“Een ieder is  
verantwoordelijk voor een  
correcte 'tone at the top'.”***

Commissaris van de Koningin het een en ander valt aan te merken. Zo vertrok één gedeputeerde naar een bedrijf waar de provincie financiële belangen had en is van een andere oud-gedeputeerde aangetoond dat hij na zijn vertrek nog geprobeerd heeft invloed uit te oefenen op het provinciaal beleid.<sup>6</sup>

Een laatste recente zaak die laat zien dat bestuurders elkaar niet of te weinig aanspreken op het aspect van integriteit is de zaak rond Van Rey, die ervan wordt verdacht zich te hebben laten omkopen door bevriend projectontwikkelaar Van Pol. In ruil voor bevoordeling in gemeentebesluiten en bij vastgoeddeals, verbleef de voormalig wethouder geregeld in de Franse villa van de projectontwikkelaar en stopte de projectontwikkelaar tevens geld in het adviesbureau van de kinderen van de voormalig wethouder. Dat adviesbureau financierde onder meer de verkiezingscampagnes van bekende lokale VVD'ers. Het netwerk waarin personen over en weer hun posities misbruiken en elkaar bevoordelen, tekent zich ook hier af. Dit blijkt ook uit de tweede verdenking die op de voormalig wethouder rust: het lekken van vertrouwelijke informatie waarvan hij uit hoofde van zijn positie in de vertrouwenscommissie op de hoogte was en die hij beschikbaar stelde aan een kandidaat-burgemeester en partijgenoot. De bevoordeling van de kandidaat-burgemeester schept een impliciete verwachting op een wederdienst die na een benoeming van deze persoon verzilverd kan worden. Soms is het ruilmiddel financieel gewin, maar vaker betreft het een impliciete verwachting van een in de toekomst te ontvangen wederdienst. Kenmerkend hiervoor zijn het onderhouden van informele, ietwat verborgen, netwerken waaruit afspraken ontstaan die voor de elite en de organisatie of achterban die zij vertegenwoordigt en de samenleving als geheel een 'win-win-situatie' opleveren. Uit deze voorbeelden blijkt hoe bestuurders opereerden in een netwerk van gemeentelijke en provinciale bestuurders, partijgenoten en ondernemers. Hoe meer er bekend wordt over deze zaken, hoe duidelijker het wordt dat deze bestuurders geheel naar eigen inzicht opereerden en hier de ruimte voor kregen. In geen van de gevallen is er een correctie ontstaan doordat de juiste 'tone at the top' in praktijk werd gebracht. Dit terwijl de geruchten over corrupte praktijken en belangenverstrengeling reeds enige tijd rond zoemden.

## 2. WAAROM IS AANDACHT VOOR TONE AT THE TOP NOODZAKELIJK?

Daar waar mensen werkzaam zijn, bestaan er ook risico's voor misdragingen die als integriteitsschendingen kunnen worden gezien. Bestuurders bepalen grotendeels welke strategische, financiële en politieke beslissingen er worden genomen. Hierbij is het afhankelijk van het type organisatie of zij hierbij mede afhankelijk zijn van aandeelhouders, toezichhouders, ondernemingsraden of volksvertegenwoordigende organen. De wijze van besturen raakt het belang van de eigen organisatie, het belang van haar medewerkers en in meer of mindere mate het algemeen belang. Bestuurders hebben hiertoe vergaande bevoegdheden toebedeeld gekregen. Zo mogen zij beslissingen nemen, hebben zij toegang tot vertrouwelijke informatie, beschikken zij over grote budgetten en staan zij veelal in dagelijks contact met externe partijen. Het spreekt voor zich dat deze bevoegdheden ook voor oneigenlijke doeleinden aangewend kunnen

<sup>6</sup>Binnenlands bestuur (2012). 'Geen boevenbende bij de provincie Noord-Holland.' 31 oktober 2012. Via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/geen-boevenbende-bij-provincie-noord-holland.8505504.lynkx> (Geraadpleegd 10/11/12)



worden. Indien dit gebeurt, kan dit grote materiële en immateriële schade opleveren voor de organisatie, de medewerkers en externe partijen. Er bestaan voldoende mogelijkheden om personen hiervoor te straffen, zowel via het strafrecht als het arbeidsrecht. Veel negatieve publiciteit wordt ook vaak als bestraffing ondervonden door de eraan verbonden reputatieschade. Dit neemt niet weg dat dit repressieve middelen zijn (ultimum remedium) waarbij de schade al is ontstaan. Vanuit het oogpunt van integriteit is het veel wenselijker dat integriteitsrisico's tijdig worden gesignaleerd en in de kiem worden gesmoord, helemaal wanneer deze zich manifesteren in de top van de organisatie. Hiertoe zijn in de afgelopen jaren diverse procedures en verantwoordingsverplichtingen in het leven geroepen waaraan bestuurders moeten voldoen. Jaarrapporten en jaarrekeningen dienen te worden overlegd, nevenfuncties van bestuurders dienen geregistreerd te worden, er dient openheid te worden geboden over de zakelijk en private belangen van bestuurders etc. Toch hebben al deze formele instrumenten niet kunnen voorkomen dat bestuurders van woningcorporaties de organisatie en huurders ernstig gedupeerd hebben door grote sommen geld in eigen zak te steken en op zichtbaar grote voet te leven. De raden van Toezicht leken daarop vaak geen werkelijke invloed op te hebben cq verkozen er geen acht op te slaan. Ook bleken bestuurders op gemeentelijk en provinciaal niveau een netwerk te hebben opgebouwd waarbij zij zelf, hun familieleden, bevriende projectontwikkelaars en bouwbedrijven en bevriende partijgenoten macht en invloed uitwisselden ten koste van de eigen organisatie, de bevolking (belastingbetaler en kiezer), overige private partijen en andere politieke partijen.

In alle recente schandalen deden de geruchten over de misdragingen van bestuurders reeds geruime tijd de ronde. De vraag is of collega-bestuurders zoals de burgemeester en wethouders in deze zaken openlijk met betrokkenen spraken over eigen en elkaars integriteit. Stelde men vragen over de besluiten die genomen werden en een risico vormden voor belangenverstrengeling? Werd er met betrokkenen gediscussieerd over de contracten die de gemeente sloot met bedrijven in handen van vrienden en familie van de burgemeester en wethouder(s)? Wat was de rol van politieke partijen in deze, hebben zij blijk gegeven zich medeverantwoordelijk te voelen om op gezette tijden met bestuurders uit de eigen gelederen over integriteit te spreken? Was men in staat afstand te nemen van het directe korte termijn voordeel voor de eigen organisatie/gemeente die het resultaat was van de vriendjespolitiek en het misbruiken van de discretionaire bevoegdheden? Uit de voorlopige onderzoeksrapporten n.a.v. de integriteitsschendingen komt het beeld naar voren dat hier binnen de organisatie niet voldoende over werd gesproken. De Tweede Kamer maar ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben aangekondigd de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester, de commissaris van de Koningin en de voorzitter van het bestuur van een waterschap voor het toezien op integriteit binnen de eigen organisatie te willen vergroten. Het benadrukken en eventueel verder juridiseren van deze verantwoordelijkheid van bestuurders is uiteraard mogelijk, maar de vraag is of dit echt effect sorteert. De nadruk op de verantwoordelijkheid van deze individuele bestuurder maakt integriteitsborging kwetsbaar in het geval het juist deze bestuurder is die zich schuldig maakt aan belangenverstrengeling, corruptie en/of andere integriteitsschendingen. Het staat ook haaks op het gewenste collegiale bestuur. Ook zou het afbreuk kunnen doen aan het noodzakelijke bewustzijn van de overige

---

---

***“Een ieder is  
verantwoordelijk voor een  
correcte 'tone at the top'.*”**

---

(college)bestuurders dat juist een ieder verantwoordelijk is voor de correcte 'tone at the top'. Bovendien blijkt uit deze visie het traditionele denken in de formele verantwoordelijkheden van bestuurders, dit terwijl de praktijk laat zien dat er diverse kopstukken een rol spelen in het web of het netwerk waar de corrupte gedragingen zich manifesteren. Het is dan ook wenselijk om naast de formele bestuurders op organisatieniveau ook aandacht te schenken aan de informele leiders in dit web/netwerk die niet steeds de hoogste bestuurders van een organisatie zijn.

### 3. NAAR EEN JUISTE TONE AT THE TOP

**Transparency International Nederland concludeert dat in Nederland topbestuurders binnen de overheid en het bedrijfsleven niet voldoende verantwoording afleggen over de eigen en elkaars integriteit.**

#### AANBEVELINGEN

Om te kunnen spreken van de juiste 'tone at the top' is het van belang dat:

##### *Op organisatieniveau*

- bestuurders oog hebben voor de patronen die binnen en rond de eigen organisatie ontstaan. Hierbij dient met name oog te zijn voor het netwerk waarbinnen individuele bestuurders opereren.
- bestuurders zich verzekeren van de effectiviteit van de interne meldingsregeling voor niet integer gedrag.
- dient integriteit een levend thema te worden op de agenda van bestuurdersvergaderingen.
- dienen bestuurders in sollicitatieprocedures in de vorm van assessments te laten zien of zij morele dilemma's tijdig onderkennen en kunnen aangeven welke argumenten zij hanteren in hun uiteindelijke afwegingen.

##### *Over de grenzen van organisaties*

- dat men oog krijgt voor de rol van bestuurders en organisaties in een andere context (web, netwerk) en bewust is van de rol die men hierbij vervult en wil vervullen.
- indien men hier oog voor heeft dient men ook in het netwerk, dus buiten de eigen organisatie, elkaar aan te spreken op elkaars gedrag.
- dient men vervolgens een terugkoppeling te doen van hetgeen besproken en geadresseerd in het netwerk naar het niveau van de organisatie.
- de informele leiders van netwerken moeten op grond van hun rol kunnen worden aangesproken. Het gaat er hierbij niet om welke formele rol een individu vervult maar juist om de informele rol die een schakel blijkt te zijn in een machtsnetwerk.
- hiertoe moeten ook andere partijen hun verantwoordelijkheid nemen in het aanspreken van leden bij niet-integer gedrag. Hierbij moet gedacht worden aan politieke partijen, brancheverenigingen, maatschappelijke organisaties en de minder formeel georganiseerde netwerken en verbanden zoals de Rotary, Lions en andere service organisaties.



---

---

***“Een ieder is  
verantwoordelijk voor een  
correcte 'tone at the top'.*”**

**Voor verdere informatie kunt u terecht bij:**  
Paul Arlman  
Voorzitter Transparency International Nederland  
voorzitter@transparency.nl  
www.transparency.nl



Dit policy paper is een coproductie van Transparency International Nederland en Willeke Slingerland (hoofdonderzoeker van de Nederlandse NIS landenstudie)

Voor meer informatie over de inspanningen van Transparency International Nederland op het gebied van corruptiebestrijding:  
[www.transparency.nl](http://www.transparency.nl).

**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
NEDERLAND**

**Benoordenhoutse  
weg 23  
2596 BA  
The Hague  
The Netherlands**

© 2012 Transparency International Netherlands. All rights reserved.

---

Transparency International (TI) is the civil society organisation leading the global fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption, and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it. For more information go to: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)