

Integriteit krijgt handen en voeten

Integriteit staat volop in de schijnwerpers bij bedrijfsleven en overheid. Integriteit blijkt in de praktijk echter lastig 'grijpbaar'. Globaal heeft men wel een gevoel bij het begrip integriteit en wil men dat het daarmee 'goed' zit. Maar wat is het nu precies en wat kan en moet men daar aan doen? In deze bijdrage wordt aan integriteit invulling gegeven voor het terrein van inkopen en aanbesteden.

Prof. dr. Jan Telgen, ir. Jan-Pieter Papenhuijzen MBA en
ir. Patrick Tazelaar

Integriteit is het geheel van objectiviteit en transparantie

Integriteit als begrip is te omschrijven als het geheel van objectiviteit en transparantie. Om integriteit hanteerbaar te kunnen maken is een verdere invulling van objectiviteit en transparantie van belang:

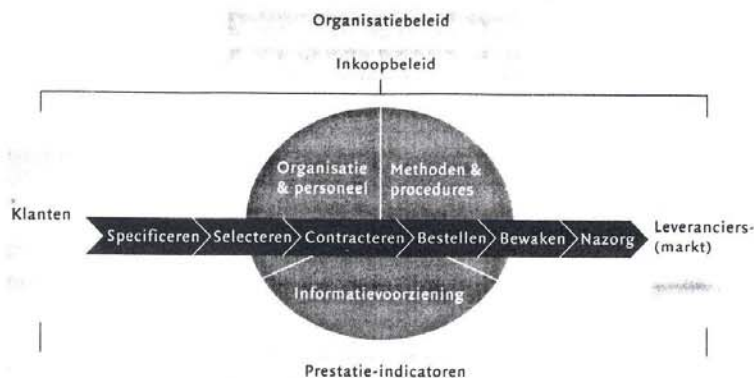
- ◆ Objectiviteit heeft elementen in zich als het niet bevoor- of benadelen van partijen waar zaken mee wordt gedaan. Gericht op 'best value for money' dient een inkopende organisatie uit te gaan van haar eigen inkoopbehoefte en deze zonder subjectieve overwegingen optimaal in te kopen, waarbij daar waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van aanwezige marktwerking.
- ◆ Transparantie heeft betrekking op het (achteraf) kunnen verantwoorden van keuzes die gemaakt zijn in uitgevoerde processen en projecten. Verantwoording die afgelegd moet kunnen worden aan burgers, leveranciers en elke andere stakeholder die belangen heeft.

Zoals blijkt uit het voorgaande is integriteit niet los te zien van de omgeving waarin het wordt gezien. Het begrip krijgt een andere

inhoud in een private onderneming dan in een overheidsorganisatie. Bij deze laatste heeft de maatschappelijke doelstelling grote invloed op de invulling van objectiviteit en transparantie. We willen immers allemaal als burger (=maatschappij) dat de overheid ons belastinggeld doelmatig besteedt (objectiviteit). In figuur 1 is het begrip integriteit geplaatst in de omgeving van een overheidsorganisatie, waarbij onderscheid is gemaakt naar een interne omgeving (de eigen organisatie) en de externe omgeving (de stakeholders buiten de eigen organisatie en in het politieke domein). In de publieke sector richt de verantwoordingsplicht zich op beide aspecten van integriteit, dus zowel op objectiviteit als op transparantie. De Wet dualisering zorgt er bijvoorbeeld voor dat het college van B&W door de gemeenteraad ter verantwoording kan worden geroepen. Daarnaast is in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur veel informatie openbaar en heeft de externe accountant de taak om uitgaven te controleren op conformiteit met bestaande wet- en regelgeving. In de private sector is onder maatschappelijke druk met name de aandacht voor transparantie toegenomen. Niet alleen stakeholders als aandeelhouders en vakbonden, maar ook het bredere

Figuur 1. Het begrip integriteit in de omgeving van een overheidsorganisatie





Figuur 2. Het 'racewagenmodel'

publiek wil van bedrijven een heldere uitleg van haar handelen op het terrein van inkopen (bij welke bedrijven en hoe werken die – denk aan Nike) en uitbesteden (bijvoorbeeld het verplaatsen van productiecapaciteit naar lagelonenlanden). Objectiviteit speelt in de private sector een minder belangrijke rol, omdat van private ondernemingen makkelijker geaccepteerd wordt dat zij haar eigen belang dient, desnoods via subjectieve overwegingen en keuzes. Maar ook daarin zit beweging: intern binnen bedrijven, maar ook extern komt een discussie op of 'buy-local policies' of het bij voorkeur kopen bij de eigen afnemers (reciprociteit) wel een goede zaak is.

In een professionele inkoopfunctie zijn objectiviteit en transparantie belangrijke uitgangspunten voor het op een goede manier vormgeven van de inkoop- en aanbestedingsprocessen. De toenemende aandacht voor integriteit kan daarmee ook een positief effect hebben op de kwaliteit van de inkoopfunctie van een organisatie.

Integriteit is tijdloos

In het afgelopen jaar is het maatschappelijke debat rondom integriteit sterk toegenomen. In de private sector zijn affaires bij Enron, Worldcom en Ahold en de discussie over gouden handdrukken en de beloning van topbestuurders daar illustraties van. In de publieke sector heeft de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid de kwetsbaarheid van de overheid op dit terrein blootgelegd. Daarnaast wordt nog steeds getracht het debat rondom 'normen en waarden' richting te geven.

Al deze onderwerpen zijn rechtstreeks onderdeel van of hebben op zijn minst te maken met integriteit. Samenhangende begrippen zijn bijvoorbeeld rechtmatigheid en ethisch handelen. Deze samenhangende begrippen hebben echter een kenmerk dat hen doet verschillen van integriteit: de invulling van deze andere begrippen is afhankelijk van de tijdgeest. Zo veranderen normen en waarden in de loop van de tijd, in tegenstelling tot integriteit. De normen en waarden in de omgang met asielzoekers in Nederland in de jaren zestig en zeventig zijn andere normen en waarden dan die tegenwoordig gelden. Wat wel en niet rechtmatig is, is ook rechtstreeks afhankelijk van de geldende en dus veranderende wet- en regelgeving. Ook onze invulling van wat wel en niet ethisch is, verandert in de tijd.

Echter, begrippen als transparantie en objectiviteit veranderen nauwelijks. Een organisatie handelt bij het inkopen en aanbesteden óf objectief óf niet. Een tussenweg bestaat niet. Zeker niet in de perceptie van de buitenwereld.

Integriteit voor personen en voor organisaties

Integriteit als begrip kan zowel betrekking hebben op een organisatie alsook op een persoon. De invulling van integriteit voor een organisatie heeft direct invloed op het handelen van de medewerker van de organisatie. Wat mag deze persoon nu wel en niet doen en wat druipt in tegen de integriteit van een organisatie? Dat is ook vaak de manier, waarop getracht wordt integriteit tastbaar te maken voor een organisatie: het opstellen van regels conform welke de medewerkers dienen te handelen. In de inkoopwereld wordt daarbij vaak aansluiting gezocht bij de NEVI- of NRI-gedragscode. Naar onze mening is dat een relatief makkelijke en zinvolle actie, maar niet voldoende.

Integriteit van een organisatie is meer dan de optelsom van de integriteit van de medewerkers. Als iedereen netjes volgens de interne regels werkt (objectief en transparant), kan toch de organisatie als geheel een probleem met integriteit hebben, bijvoorbeeld omdat de interne regels per medewerker transparant zijn, maar in totaliteit niet meer te overzien. Of omdat de interne spelregels wel netjes en eerlijk en objectief nageleefd worden, maar die spelregels een stuk subjectiviteit (bijvoorbeeld de voorkeur voor bepaalde leveranciers) in zich houden.

Daarom is het ook noodzakelijk om als organisatie op beide niveaus invulling te geven aan het begrip integriteit, zowel op individueel als op organisatieniveau.

Integriteit is meer dan alleen integriteitregels

De vraag die menig bestuurder bezighoudt is op welke wijze integriteit wordt geborgd in een organisatie. Vaak worden integriteitregels of integriteitrichtlijnen opgesteld waaraan medewerkers zich moeten houden. Deze regels vormen echter slechts een onderdeel van het integer handelen van een organisatie. Integriteitregels op zich zijn onvoldoende om borging van integriteit te bewerkstelligen.

Integriteit betreft ook het maken van beleidskeuzes. Ieder beleid dat een overheidsorganisatie maakt, dient integer te zijn. Dat wil

| | Objectiviteit | Transparantie | Rechtmatigheid (evt.) |
|-----------------------|--|--|---|
| Inkoopbeleid | Wanneer openbaar of onderhands aanbesteden | | Naleving Europese aanbestedingsregels in beleid opgenomen |
| Interne klanten | | | |
| Specificeren | | | |
| Selecteren | | Omgaan met offertetrajecten en afwijzingen | |
| Contracteren | | | |
| Bestellen | | | |
| Bewaken | | | |
| Nazorg | | | |
| Leveranciersbeleid | | | |
| Organisatie | Mandatering, functiescheiding en functieroulatie | | |
| Methoden & procedures | | | |
| Informatievoorziening | | | |
| Prestatie-indicatoren | | Aanspreken op en verantwoording afleggen van gemaakte keuzes | |

Figuur 3. Onderwerpen om integriteit voor een organisatie in te vullen

zeggen dat er objectieve keuzes gemaakt moeten zijn en dat die keuzes voldoende transparant te verantwoorden zijn. Dit geldt uiteraard ook voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid van een organisatie. Selectie van leveranciers moet objectief gebeuren, maar ook de keuze voor een bepaalde specificatie moet objectief te verantwoorden zijn.

Hanteerbaar maken van integriteit voor de organisatie

Om als organisatie inhoud te geven aan het begrip integriteit kan aansluiting gezocht worden bij de indeling in objectiviteit en transparantie die hiervoor is aangegeven. Vervolgens kunnen de verschillende elementen van de inkoopfunctie, zoals weergegeven in het 'racewagenmodel' (zie figuur 2 en Harink et al., 1999) worden geanalyseerd op hun objectiviteit en transparantie (en indien gewenst bijvoorbeeld ook rechtmatigheid).

Dat levert een hanteerbaar schema aan onderwerpen om de integriteit voor een organisatie in te vullen (figuur 3). Enkele daarvan hebben we reeds ingevuld. We kunnen dit schema als volgt toelichten:

- ♦ Koppeling van het element 'organisatie' uit de racewagen aan het begrip objectiviteit stelt onderwerpen als mandatering, functiescheiding en functieroulatie aan de orde. Door functiescheiding en mandatering op een goede wijze te regelen wordt afgedwongen dat objectieve keuzes worden gemaakt en dat deze kunnen worden verantwoord.
- ♦ Koppeling van transparantie aan het element 'prestatie-indicatoren' uit de racewagen vraagt aandacht voor het elkaar aanspreken op en het aan elkaar verantwoording afleggen van gemaakte keuzes. Dat vraagt op zich weer om een controleerbare gedragscode.
- ♦ Koppeling van beleid en objectiviteit zorgt ervoor dat in het aanbestedingsbeleid is opgenomen op welke momenten er openbaar of onderhands wordt aanbesteed.
- ♦ Koppeling van transparantie aan het elementen 'Selecteren' beschrijft onder andere hoe leveranciers worden uitgenodigd tot het uitbrengen van offertes en hoe omgegaan wordt met afwijzingsgesprekken.

Zoals eerder aangegeven in figuur 1, kent integriteit een interne en een externe omgeving. Bij het hanteerbaar maken van integriteit met behulp van het schema (figuur 3) moet derhalve ook

expliciet de externe omgeving worden betrokken. Voorbeelden daarvan zijn (bij verschillende combinaties in figuur 3):

- ♦ Bestuurders en politiek communiceren naar stakeholders dat zij veel belang hechten aan integriteit.
- ♦ De interne gedragscode en het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden gecommuniceerd met stakeholders (zoals leveranciers en burgers).
- ♦ De naleving van integriteitregels, wet- en regelgeving wordt periodiek geaudit, waarbij de resultaten aan stakeholders worden gecommuniceerd.
- ♦ Iedere gemaakte keuze in het inkoop- en aanbestedingsproces wordt verantwoord aan stakeholders.

Handen en voeten

Zodra integriteit binnen de inkoopfunctie op de aangegeven wijze 'handen en voeten' heeft gekregen, is een belangrijk onderdeel ingevuld. Maar daarmee is een organisatie er niet. De 'handen moeten nog uit de mouwen' en de 'voeten moeten nog gaan lopen'. Daarin ligt de uitdaging voor de leiding, die nu aan de slag kan, omdat integriteit handen en voeten heeft gekregen.

De auteurs zijn allen werkzaam bij Significant, onafhankelijk adviesbureau voor Inkoop & Ketenmanagement, Facility Management en Kwantitatieve Beleidsondersteuning (www.significant.nl).

Literatuur

- Harink, J.H.A., J. Telgen en P. Streefkerk, *Inkoopmanagement in gemeenten*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer, 1999.
- Papenhuijzen, J.P. en P.A.C. Tazelaar, 'Integriteit geborgd in het inkopen en aanbesteden', in: *Cobouw*, april 2003.