

WAT TYPEERT CORRUMPERENDE CULTUREN?

MEIKE UNGER MSc EN DR. ALEX STRAATHOF
MANAGEMENT VAN CULTUURVERANDERING

INLEIDING

De eierboeren, wielrenners, bankiers, projectontwikkelaars, biefstukbakkers en medisch specialisten hebben iets gemeenschappelijk; de integriteit van de sector waarin zij werkzaam zijn krijgt in 2013 uitgebreid de aandacht in de actualiteit. Het betreft doorgaans geen items over integere personen en hoe zij dienen als goed voorbeeld voor de samenleving. De nieuwsitems gaan juist over de gevallen waarbij het mis is gegaan. Van scharreleieren die geen scharreleieren waren, tot wielrenners die de top van de berg haalden met behulp van doping en rundvlees dat niet alleen uit rund bestond. Er wordt geschreven over die gevallen waar men de integriteit heeft geschonden en mensen niet aan onze verwachtingen hebben voldaan.

PROBLEEM

In een rapport van Transparency International uit 2012 blijkt dat in Nederland voornamelijk geïnvesteerd wordt in de preventie van integriteitschendingen (TI, 2012). Nieuwe werknemers krijgen dilemmatrainingen, spelen integriteitspellen en voeren gesprekken met hun manager over integer handelen in de organisatie. Opvallend is echter dat anti-corruptie inspanningen niet worden gemist. Zowel over de opsporing als over de berechting van mensen die grootschalige integriteitschendingen hebben gepleegd bestaat in Nederland discussie. De lage straffen die werden uitgedeeld aan betrokkenen bij de bouwfraude leidden tot ongenoegen in de samenleving. Ook zorgt de afwezigheid van een anti-corruptie autoriteit in Nederland voor discussie. In januari 2013 oordeelde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat Nederland omkoping en corruptie door Nederlandse bedrijven in buitenland te weinig aanpakt. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie reageerde hier spoedig op met de boodschap dat het kabinet signalen van corruptie sneller zal oppakken.

OPLOSSINGSRICHTING

Het ontdekken van die signalen kan vanuit diverse invalshoeken aangepakt worden. Zo kan men de inhoud van een organisatie induiken waarbij de ontdekking van onregelmatigheden in de boekhouding een signaal kunnen vormen. Een andere invalshoek is door naar het verleden te kijken en alert te worden als mensen met een verdacht verleden betrokken zijn bij zakendeals. Maar er is ook nog een ander perspectief dat signalen kan geven voor schendingen van de integriteit, namelijk het organisatiecultuurperspectief. In een cultuur waarin de integriteit geschonden wordt, hebben mensen andere doelen voor ogen gekregen dan de doelstellingen van de formele organisatie. Om deze doelen te bereiken moet ander gedrag vertoond worden dan wat de organisatie van hen verwacht. Daar waar de integriteit geschonden wordt door samenwerking tussen meerdere mensen ontstaat er een informele organisatie, met eigen gedragsoplossingen, interne verhoudingen en achterliggende waarden. Er bestaat dan een eigen cultuur (Straathof, 2009).

VRAAGSTELLING

De actualiteit staat dus al geruime tijd bol met voorbeelden van integriteitschendingen. In dit artikel wordt beschreven hoe het bestuderen van deze voorbeelden leidt tot het ontdekken van cultuurkenmerken in organisaties waar integriteitschendingen veelvuldig aan de orde zijn. In dit artikel wordt antwoord gegeven op de vraag: **'Wat typeert corrumperende culturen?'** Om deze vraag te kunnen beantwoorden komt eerst een viertal deelvragen aan bod:

- *Wat is een corrumperende cultuur?*
- *Hoe kan je corrumperende culturen blootleggen?*
- *Welke typologie is geschikt voor het blootleggen van corrumperende culturen?*
- *Wat zijn overeenkomsten tussen corrumperende culturen?*

Dit artikel vormt de eerste van een reeks artikelen over integriteit en cultuur. Onze ambitie reikt verder dan achterhalen wat corrumperende culturen typeert. Het uiteindelijke doel is om risicosignalen te kunnen formuleren die duiden op corrumperende culturen, dit zijn de zogenoemde Red Flags.

WAT IS EEN CORRUMPERENDE CULTUUR?

In Nederland worden de begrippen integriteit, integriteitschendingen, corruptie en fraude variërend gebruikt. Er bestaan geen unaniem gehanteerde definities voor, niet in de volksmond maar ook niet in de wetenschap. Wat de één corrupt vindt, vindt de ander wel meevallen. Tegelijkertijd is iemand die de integriteit schendt niet altijd corrupt, maar schaadt iemand die corruptie pleegt doorgaans wel de integriteit. Kortom, een kleine theoretische verkenning is eerst nodig alvorens dieper in te gaan op de antwoorden van de vraagstelling.

INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSCHENDINGEN

Het woord integriteit komt van het Latijnse 'integritas', dat betekent heelheid en onaangetast, maar ook niet-corrupt, onkreukbaar en onbedorven (Kaptein, 2002:3839). Deze definitie drukt in algemene termen de betekenis uit en laat daarmee nog veel ruimte voor interpretatie over. Bestudering van organisaties aan de hand van deze termen geeft daarmee nog te weinig handen en voeten voor dit onderzoek. Een definitie van integriteit die in Nederland veel gebruikt wordt komt van het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS): "Integriteit wordt gezien als onkreukbaarheid of rechtschapenheid. Centraal staat dat de betrokkene zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen. Hij of zij handelt in het belang van de organisatie of de samenleving en laat zich daarvan niet afleiden door eigen belang of door specifieke groepsbelangen. De functionaris is onomkoopbaar en onbaatzuchtig" (BIOS, 2013). Het gedrag passende bij integer handelen wordt met deze definitie duidelijker uiteen gezet, dat maakt deze definitie bruikbaar binnen dit onderzoek.

Wanneer er sprake is van een integriteitschending handelt iemand niet volgens de definitie van integriteit, een persoon heeft niet het belang van de organisatie of de samenleving voorop gesteld. Iemand heeft gehandeld op basis van het eigenbelang of wellicht een groepsbelang, waardoor diegene niet langer meer onomkoopbaar of onbaatzuchtig is. Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenberg (2012) voegen daar nog aan toe dat in geval van integriteitschendingen er sprake is van in beginsel intentioneel niet integer handelen. Dit betekent dat menselijke fouten die per ongeluk worden gemaakt, niet tot integriteitschendingen worden gerekend. Niet-integer handelen kan op meerdere manieren. Iemand kan fraude of corruptie plegen, dubieuze giften aannemen of misbruik maken van bevoegdheden. Van den Heuvel et al. gebruiken de term integriteitschending als een overkoepelende term voor verschillende typen schendingen, zij noemen er in totaal 10. In dit onderzoek wordt deze hantering van termen overgenomen, niet-integer handelen is een integriteitschending en er zijn verschillende typen schendingen. Een kritische noot bij de theorie van Van den Heuvel et al. is dat de 10 genoemde typen niet uitputtend zijn. De mens is een creatief wezen en zowel in de literatuur als in de praktijk komen nog veel meer varianten voor. Ook deze andere varianten zullen in dit artikel onder integriteitschendingen worden geschaard. Omdat fraude en corruptie twee van de bekendste vormen van integriteitschendingen zijn, worden deze twee specifiek besproken (Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen & Peeters, 2004).

FRAUDE

In het Latijn betekent het woord 'fraus' *bedrog, schade of misdaad*. Volgens het Middelnederlandsch Woordenboek is de herkomst van het woord te herleiden tot een document van 1294 uit Brugge. Het woord is waarschijnlijk via het Latijn in de Franse taal gekomen en vervolgens door de Nederlandse

taal overgenomen (De Maeseneer, 2010). Fraude wordt in de hedendaagse literatuur verschillend gedefinieerd. De wet op registeraccountants definieert fraude als: "Opzettelijk handelen waarbij misleid wordt om een financieel voordeel te behalen" (Storm, 2009). Huberts et al. (2004) spreken van fraude indien kennis of macht, verbonden aan de functie, misbruikt wordt voor persoonlijk profijt, zonder dat er partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding zijn: het gaat dan om intern misbruik. Deze definitie is te nauw voor dit onderzoek, omdat wij ook fraude in private organisaties onderzoeken. De Van Dale definieert fraude als bedrog bestaande uit vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften. Hoewel fraude strafbaar is, komt de term niet als zodanig voor in het wetboek van strafrecht (wetboek van strafrecht, titel XII).

CORRUPTIE

Het woord corrupt is afkomstig van het Latijnse woord 'corruptio', dat aangetast zijn of vergankelijkheid van een systeem of object betekent. Het wordt in de Engelse literatuur geduid als het tegenovergestelde van het woord integriteit. Een bekende definitie van corruptie is afkomstig van Weber (1964). Hij heeft in zijn definiëring gekozen voor een ideaaltypische benadering waarin sprake is van corruptie bij elke schending van de regels waaraan de bureaucratie ideaaltypisch dient te voldoen. Passend bij de studies van Weber, gericht op bureaucratische organisaties, richt deze definitie zich enkel op de ambtelijke organisatie. Het schenden van de organisatieregels komt echter ook in niet-ambtelijke organisaties voor. Deze definitie is daarmee te nauw voor dit onderzoek. Heidenheimer maakte een alom bekend onderscheid in drie categorieën van corruptie, namelijk definities gebaseerd op de wet, gebaseerd op het publiek belang of gedefinieerd op de publieke opinie (Peters & Welch, 1980). Jain (2002) zegt dat ondanks het verschil in mening over het definiëren van corruptie, er wel overeenstemming bestaat over dat corruptie refereert naar activiteiten waarin de macht van publieke functionarissen wordt ingezet om privaat gewin te bereiken. Ook hier kan een kritische noot bij geplaatst worden, met deze definitie kunnen slechts mensen met publieke functies corruptie plegen. Een tegenwoordig veelgebruikte definitie van corruptie, die ook toepasbaar is op niet-ambtelijke organisaties, spreekt over 'het misbruik maken van toevertrouwde macht voor privaat gewin' (TI, 2012). De toepassingsmogelijkheid van deze definitie op zowel publieke als private organisaties is doorslaggevend om deze definitie te hanteren in dit onderzoek.

CORRUMPEREN

Velen kennen de uitspraak 'macht corrupteert'. Maat wat is corrumperen nu precies? Alvorens te begrijpen wat een corrumperende cultuur is, dient dat helder te zijn. In het Nederlands woordenboek wordt corrumperen als volgt beschreven: 'Je ertoe brengen om je normen voor fatsoen en eerlijkheid te vervangen door onfatsoenlijke en oneerlijke normen' (2013). Ook wordt het omschreven als corrupt maken, bederven, verval of ontaarden. Men kan zeggen dat waar bevordering van integriteit de dingen heel maakt, integriteitschendingen juist de dingen en de mensen stukmaken. Wanneer iemand corrupteert nemen onfatsoenlijke en oneerlijke normen de overhand.

CORRUMPERENDE CULTUREN

Met deze theoretische verkenning blijft nog één vraag open staan. Wat is nu een corrumperende cultuur? Wanneer iemand in een organisatie corrupteert, is er nog niet vanzelfsprekend sprake van een corrumperende cultuur. Om te kunnen spreken van cultuur moet er sprake zijn van gemeenschappelijkheid (Straathof, 2009). Een corrumperende cultuur ontstaat pas wanneer langzamerhand een normverschuiving ontstaat binnen een groep mensen. Door deze normverschrijving binnen de groep wordt niet integer gedrag intern acceptabel. Er zijn nevensdoelen gegroeid zoals bijvoorbeeld zelfverrijking. Om een dergelijk nevensdoel te behalen moeten de groepsleden gedrag vertonen, dat zij af willen schermen van mensen buiten hun groep. De samenstelling en begrenzing van de groep komt vaak niet overeen met de begrenzingen en samenstelling van groepen binnen formele organisaties. Met andere woorden, het hoeft niet te gaan om een bepaalde tak van het organogram of een bepaald team waarin deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden. De ontstane groep reikt vaak dwars door deze formele structuren heen. Sterker nog,

deze informele groepen kunnen ook zijn samengesteld uit mensen vanuit andere formele organisaties. Deze niet formeel gevormde groep waarbinnen de normverschuiving is opgetreden, noemen we daarom in dit artikel een informele organisatie. Een corrumperende organisatie is daarmee een informele organisatie met eigen (vershoven) normen en waarden en eigen gedragsoplossingen en begrenzingen passend bij deze normen en waarden. Alleen de mensen die de gedragsoplossingen en waarden onderschrijven maken onderdeel uit van de informele groep en maken zodoende onderdeel uit van een corrumperende cultuur (Mullins, 2002).

CORRUMPERENDE CULTUREN BLOOTLEGGEN, HOE DOE JE DAT?

Van deze theoretische uiteenzetting gaan we nu met een sprong naar de praktijk. Wetende wat corrumperende culturen zijn, betekent niet dat het blootleggen ervan een vanzelfsprekendheid is. Bij het lectoraat management van cultuurverandering bestaat ruime ervaring in het meten en in kaart brengen van organisatieculturen. Hiervoor geven organisaties toegang tot informatie en worden verschillende typen interviews afgenomen onder werknemers en hun managers. Voor het onderzoeken van corrumperende culturen gaat deze ballon echter niet op. Organisaties die de deur open zetten voor onderzoek om datgene bloot te leggen wat men onwenselijk vindt, vormen een zeldzaamheid. Deze 'vuile was' houdt men doorgaans liever binnen. Voor het blootleggen van corrumperende culturen is dus een andere werkwijze nodig. Samengevat komt deze werkwijze neer op beginnen met de informatie die wel voorhanden is. Corrumperende culturen zijn doorgaans 'hot news' wat betekent dat erover geschreven wordt in kranten, tijdschriften en boeken. Ook halen zij vaak de nieuwsuitzendingen of actualiteitenprogramma's. In dit onderzoek richten wij ons op deze casussen. In totaal zijn 13 bekende casussen onderzocht. Het betreffen casussen binnen de bouwsector, de financiële sector en de vastgoedsector bestudeerd.

Van elke casus is een cultuurbeschrijving gemaakt, waarin de cultuur van de informele organisatie wordt gereconstrueerd. De eerste versie van de cultuurbeschrijving wordt gemaakt door informatie uit openbare bronnen te bestuderen. Deze bestudering vindt plaats op basis van het Arena-Cultuurmodel van Straathof (2009). Dit model leert ons dat cultuur bestaat uit een samenstel van 3 elementen, namelijk gedrag, arena en mindset (Van Dijk & Straathof, 2011).

Gedrag

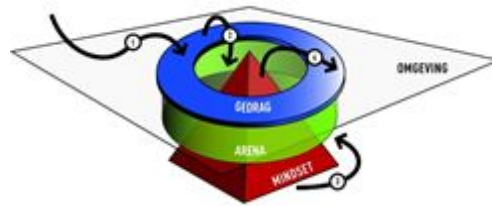
Het gedrag dat mensen vertonen in een organisatie is zichtbaar en observeerbaar. Het gedrag is in veel gevallen een oplossing om een waarde te bereiken. Bijvoorbeeld iemand die het belangrijk vindt dat er een gevoel van gemeenschappelijkheid onder collega's bestaat, gaat wekelijkse gezamenlijke lunches organiseren. Het organiseren van lunches is gedrag. Relevant voor de organisatiecultuur zijn de gedragingen die gemeenschappelijk zijn, dat gedrag is tekenend voor de cultuur. Bij het blootleggen van corrumperende culturen krijgt het bestuderen van ongewenst gedrag extra aandacht, omdat dit het gedrag is waarmee de integriteit geschonden wordt.

Arena

In de arena draait het om informele macht en invloed. Binnen groepen ontwikkelen zich coalities van leiders, volgers en onderlinge loyaliteiten. Ieder heeft zijn eigen positie in de hiërarchie, met meer of minder invloed op het doen en denken van anderen. In de arena worden de onderlinge verhoudingen zichtbaar. De leden van een informele organisatie hebben een verschillende hoeveelheid macht. Door het intekenen van de leden op een bergmodel, hoe hoger op de berg hoe meer macht en invloed, worden de verhoudingen inzichtelijk gemaakt.

Mindset

De mindset wordt gevormd door de opvattingen die mensen met elkaar gemeen hebben. Deze opvattingen bestaan uit overtuigingen en waarden. Een gedeelde waarde kan bijvoorbeeld bestaan over het belang dat een organisatie winstgevend is. Een dergelijke waarde stuurt het eigen gedrag en het gedrag van anderen.



Figuur 1: Arena-Cultuurmodel

Het maken van een cultuurbeschrijving op basis van het Arena-Cultuurmodel gaat als volgt:

1. Na het selecteren van de casus wordt zo veel mogelijk informatie verzameld over de integriteitschendingen. De openbare bronnen die hiervoor gebruikt worden zijn kwaliteitskranten, artikelen in tijdschriften of vakbladen, nieuwsitems, documentaires en boeken.
2. Per bron wordt bepaald welke informatie de arenaverhoudingen van de informele organisatie blootlegt. Dit is informatie die aangeeft wie veel invloed had binnen de informele organisatie, maar ook wie er wel en niet bij horen. Hetzelfde wordt gedaan voor gedrag en mindset. Alle informatie die het gedrag van de leden van de informele organisatie beschrijft wordt uit de bronnen gefilterd en alle waarden en overtuigingen ook.
3. Vervolgens wordt de gefilterde informatie geherstructureerd op basis van het Arena-Cultuurmodel, er wordt als het ware een culturreconstructie gemaakt met daarin een beschrijving van het gedrag, de arena en de mindset. Het gedrag wordt gesplitst in gewenst en ongewenst gedrag. Bij de arena wordt de hiërarchie in kaart gebracht door het tekenen van een bergenmodel voor de informele organisatie. De mindset wordt in kaart gebracht en de leidende waarden, de veel voorkomende waarden binnen de informele organisatie, worden benoemd net als de perifere waarden, die ook voorkomen maar minder vaak. Dit alles leidt tot een eerste versie van de cultuurbeschrijving die een aanname geeft over de aanwezige cultuur binnen de onderzochte casus.
4. Vervolgens wordt deze cultuurbeschrijving met behulp van interviews getoetst op juistheid en verder aangevuld. De interviews worden afgenomen bij mensen die veel van de casus afweten, omdat zij bijvoorbeeld in de betreffende organisatie hebben gewerkt, bekend zijn met de organisatie of er als journalist onderzoek naar hebben gedaan en mensen uit de organisatie hebben gesproken.



Figuur 2: Filteren van informatie met het Arena-Cultuurmodel

In dit onderzoek zijn tot op heden 13 cultuurbeschrijvingen gemaakt.

Vastgoedsector	Financiële sector	Bouwsector
Bouwfonds	DSB bank	Volker Wessels
Philips Pensioenfonds	Liborschandaal Rabobank	Ballast Nedam
Eurocommerce	Fortis bank	Heijmans
Vestia		
Laurentius		Sportsector
De Key		Rabo Wielerploeg

WELKE TYPOLOGIE IS GESCHIKT VOOR HET BLOOTLEGGEN VAN CORRUMPERENDE CULTUREN?

Om te kunnen ontdekken wat corrumperende culturen typeert moeten de cultuurbeschrijvingen van de casussen vergeleken worden om overeenkomsten te kunnen ontdekken. Hierbij is het belangrijk om dezelfde type corrumperende culturen met elkaar te vergelijken. Daarom is het nodig een indeling te maken van de cultuurbeschrijvingen in een typologie.

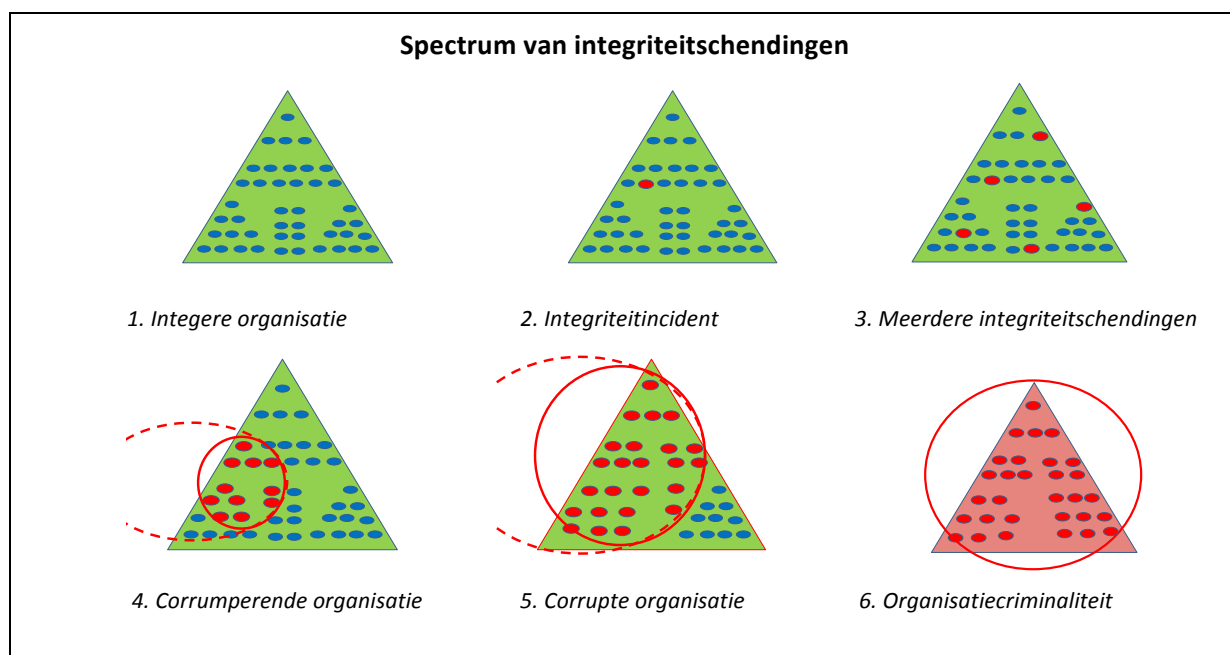
WELKE TYPOLOGIEN ZIJN AL BEKEND?

Zoals eerder al bleek zijn er geen universeel geaccepteerde definities voor niet integer handelen. Het valt makkelijk te raden dat er daardoor ook geen universeel geldende typologie bestaat van integriteitschendingen. Vargas-Hernandez (2009) beschrijft één van de bekendere basale typologieën, die een onderscheid maakt in politieke, economische en ambtelijke schendingen. Men pleegt volgens deze categorisering politieke integriteitschendingen voor het verkrijgen van politieke macht. Economische integriteitschendingen vinden plaats omwille van het maken van winst en er is sprake van ambtelijke integriteitschendingen als de principes van efficiëntie, eerlijkheid en rechtvaardigheid genegeerd worden omwille van private winst. Andere wetenschappers stellen hun typologieën op andere wijze samen. Zoals Heidenheimer (1989), die zijn typologie baseert op de mate waarin de integriteitschendingen vanuit de samenleving worden getolereerd. Of Alleman (1995), zijn typologie is opgesteld naar het niveau en de zwaarte waarop de integriteit geschonden wordt. De varianten die Alleman beschrijft lopen op van corruptie op laag niveau tot zware corruptie aan toe.

Al eerder kwam de theorie van Huberts et al. (2004) aan bod, waarin corruptie en fraude als een type schending van de integriteit worden beschouwd. Zij onderscheiden in totaal 10 typen integriteitschendingen: corruptie, fraude en diefstal, dubieuze giften en beloften, onverenigbare nevenfuncties, misbruik van bevoegdheden, misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie, discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen, verspilling en wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd.

Wat al deze genoemde typologieën gemeenschappelijk hebben is dat zij wel een indeling maken in soort integriteitschending, maar dat er geen onderscheid gemaakt wordt in het type cultuur. Het is voor dit onderzoek echter wel belangrijk dit onderscheid te maken, omdat in een organisatie waar één persoon corruptie pleegt nog geen sprake is van een corrumperende cultuur. Cultuur bestaat immers bij de gratie van gemeenschappelijkheid (Straathof, 2009). Daarom is voor dit onderzoek een typologie ontworpen die wel een indeling maakt in de mate van individualiteit of gemeenschappelijkheid van integriteitschendingen en ook de spreidingsgraad daarvan. In deze typologie, het '*spectrum van integriteitschendingen*', kan er sprake zijn van een:

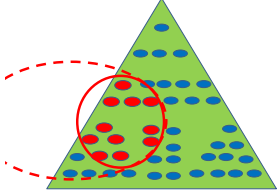
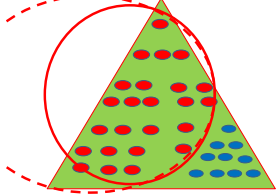
1. **Integere organisatie.** In dit type organisatie worden geen integriteitschendingen gepleegd.
2. **Organisatie met een integriteitincident.** In dit type organisatie schendt een individu de integriteit.
3. **Organisatie met meerdere integriteitschendingen.** In dit type organisatie schenden meerdere, los van elkaar opererende, individuen de integriteit. Er is wel sprake van verspreiding van schendingen, maar geen sprake van gemeenschappelijkheid.
4. **Corrumperende organisatie.** In dit type organisatie schenden meerdere, met elkaar samenwerkende, individuen de integriteit. Hier is wel sprake van cultuur, omdat er een informele organisatie is ontstaan met gemeenschappelijkheid in gedrag en mindset en met een eigen arena. De verspreidingsgraad is beperkt en zelfverrijking is veelal het doel van de integriteitschendingen.
5. **Corrupte organisatie.** In dit type organisatie schenden meerdere, met elkaar samenwerkende, individuen de integriteit. Het doel van de integriteitschendingen ligt vaak bij het in stand houden van de formele organisatie, of de eigen positie daarbinnen. Integriteitschendingen maken onderdeel uit van het primaire proces. In een corrupte organisatie pleegt een groot deel van de mensen integriteitschendingen, de verspreidingsgraad is hoog. Zelfverrijking is vaak bijkomend (Fijnaut, 1996).
6. **Georganiseerde criminaliteit.** In dit type organisatie worden misdrijven gepleegd ten bate van zelfverrijking van de organisatieleden. Er is geen sprake van het ontstaan van een informele organisatie in een formele organisatie. De informele samenwerkingsverbanden zijn primair aangegaan met het oog op het op illegale wijze verkrijgen van materieel gewin (Fijnaut, 1996).



Deze typologie die het spectrum van integriteitschendingen weergeeft, wordt binnen dit onderzoek gekozen voor het bestuderen van corrumperende culturen omdat het helder maakt wanneer er daadwerkelijk sprake is van een informele organisatie.

TOEGEPASTE TYPOLOGIE BINNEN DIT ONDERZOEK

Hoewel alle zes typen van het 'spectrum van integriteitschendingen' interessant zijn om te bestuderen, worden voor dit stadium van onderzoek twee types als *hoofdtypologieën* geselecteerd, de corrumperende organisatie (type 4) en de corrupte organisatie (type 5). Organisatietypes 1,2, en 3 blijven in dit artikel buiten beschouwing omdat hier geen sprake is van gemeenschappelijkheid en daardoor niet gesproken kan worden over cultuur. Er heeft zich hier nog geen informele organisatie gevormd. Type 6 valt ook af, omdat hier sprake is van georganiseerde criminaliteit. Een informele organisatie is opgezet met het plegen van criminaliteit als doel. Er is hier dus geen sprake van een formele organisatie waarin een informele organisatie met 'ongewenste gedragingen' zich heeft ontwikkeld, deze gedragingen werden van begin af aan gemeenschappelijk vertoond. De 13 bestudeerde casussen kunnen allemaal geplaatst worden onder één van deze twee typen.

Corrumperende organisatie	Corrupte organisatie
<p><u>Kenmerken corrumperende organisatie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Subgroep pleegt de integriteitschendingen - Integriteitschendingen gericht op zelfverrijking - Informele organisatie kan binnen de formele organisatiegrenzen bestaan, maar kan ook over de formele grenzen heen strekken 	<p><u>Kenmerken van een corrupte organisatie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Merendeel van de organisatieleden pleegt integriteitschendingen - Integriteitschendingen maken onderdeel uit van het primaire proces en zijn gericht op instandhouding van de organisatie. - Informele organisatie kan binnen de formele organisatiegrenzen bestaan of over de formele grenzen heen strekken
	

Als de 13 casussen eenmaal ingedeeld zijn in deze twee hoofdtypologieën kan vergelijking plaats gaan vinden tussen de casussen van hetzelfde type. De vergelijking vindt plaats op basis van de drie elementen van cultuur volgens Straathof: gedrag, arena en mindset (Straathof, 2009). Met het maken van deze vergelijkingen kunnen de overeenkomsten en daarmee ook de kenmerken van dit type culturen worden ontdekt.

WAT ZIJN DE OVEREENKOMSTEN TUSSEN CORRUMPERENDE CULTUREN?

Aangekomen bij de hamvraag, welke overeenkomsten worden nu zichtbaar als we de bestudeerde corrumperende culturen met elkaar vergelijken? Hetzelfde geldt ook voor de corrupte culturen, wat hebben zij gemeen? Voor beide typen worden de belangrijkste overeenkomsten in het gedrag, de arena en de mindset uiteen gezet.

CORRUMPERENDE ORGANISATIES

Gedrag

Wat opvalt aan gedrag binnen corrumperende organisaties is dat, om de integriteitschendingen geheim te houden, hoofdzakelijk twee typen gedragingen worden getoond. Ten eerste creëert men een mate van vaagheid rondom de informatie die kan blootleggen dat de integriteit geschonden wordt. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo wordt informatie zodanig opgeschreven dat het

onwenselijke effect van het handelen niet naar voren komt. Bijvoorbeeld bij Vestia, waar wel in de jaarverslagen stond dat er veel derivaten waren aangekocht, maar nergens de actuele waarde stond vermeld. Of bij de Fortis bank, waar beleggers wel informatie ontvingen van de bank, maar niet de specifieke koersgevoelige informatie waardoor beleggers geen inzicht kregen in de risico's op de langere termijn. Of bij het Philips Pensioenfonds waar facturen werden verstuurd onder vermelding van 'aanbrengfee', een term die veel ruimte voor interpretatie openlaat. Een andere manier om de integriteitschendingen onder de pet te houden is door bedrog. In deze gevallen wordt de waarheid bewust anders voorgedaan. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij Ballast Nedam, waarbij privé uitgaven onder valse benamingen werden gedeclareerd. Ook bij het Philips Pensioenfonds werd de werkelijkheid anders voorgedaan, door het verschil in werkelijke en gefingeerde kosten via valse facturen aan de betrokkenen uit te keren.

Ander opvallend gedrag is dat zaken voornamelijk worden gedaan met een beperkt en specifiek geselecteerd gezelschap. In de bouwfraude was zichtbaar dat bedrijven steeds weer met bekenden samenkwamen voor verboden vooroverleggen en dan bepaalden wie 'aan de beurt' was om de opdracht gegund te krijgen. Ook bij het Philips Pensioenfonds en bij werd gehandeld binnen een beperkt gezelschap. Bij Vestia werd het aankopen van grote hoeveelheden derivaten geregeld in samenwerking tussen drie man en de banken. Andere mensen werkzaam bij Vestia werden nagenoeg niet bij de zaken of de besluitvorming hierover betrokken.

Arena

De onderzochte corrumperende organisaties kennen allemaal informele organisaties. Steeds weer zijn er groepen ontstaan waarbinnen wordt samengewerkt en waarmee de integriteitschendingen worden gepleegd. De groepen zijn beperkt, dat wil zeggen dat een groot deel van de organisatie geen lid is van de informele organisatie. Er kan dus ook wel gesproken worden van een subgroep. Opvallend aan deze subgroepen is dat zij zich in bijna alle casussen hoog in de organisatie genesteld hebben. Bij Vestia zat onder anderen de directeur in de informele organisatie, bij Philips Pensioenfonds was dat ook het geval, maar ook bij de Key en Ballast Nedam vormden leden van het topmanagement onderdeel van de informele organisatie. Daarnaast valt op dat deze informele organisaties in nagenoeg alles casussen zich over de formele grenzen van de organisaties heen strekten. De mensen met wie samengewerkt werd buiten de formele organisatie hadden verschillende functies en achtergronden. Soms ging het om een familielid die nodig was om het geld op slinkse wijze weg te sluisen, zoals bij Eurocommerce en Laurentius. Soms ging het om tussenpersonen, die met hun netwerk en kennis de gewilde deals konden sluiten. Deze tussenpersonen hebben doorgaans veel invloed gehad en ook veel winst gemaakt met hun deelname aan de informele organisatie. Zoals bij Vestia en de Key, waar de tussenpersonen voor hun geleverde werk miljoenen aan provisies ontvingen. Andere informele samenwerkingsvormen werden aangegaan met vergelijkbare organisaties in dezelfde sector. Zoals bij de bouwfraude waar in samenspel tussen betrokkenen uit verschillende bouworganisaties winstverdelingsafspraken werden gemaakt. Ook strekt de reikwijdte van de informele organisaties over de landsgrenzen heen, zoals bij de betrokken medewerkers van de Rabobank bij het Liborschandaal in de financiële sector.

Aan de top van de berg staat de leider van de informele organisatie. Tijdens het onderzoeken van de casussen blijkt dat het vaststellen van de informele leider niet altijd makkelijk is. Wel wordt zichtbaar dat deelnemers aan de informele organisatie hier nagenoeg allemaal voordeel uit halen. Voor sommigen is dat directe winst, bijvoorbeeld door het ontvangen van geld, boten en zwembaden en voor anderen is de winst meer indirect van aard. Dan wordt winst behaald doordat het bestaande systeem wordt beïnvloed of het succes van een organisatie wordt vergroot en mensen daar uiteindelijk van profiteren. Kijkend naar de hiërarchie valt op dat voor de mensen met veel invloed in de informele organisatie de winst doorgaans van directe aard is. Bijvoorbeeld bij de vastgoedfraudezaak waar de directeuren van Bouwfonds en het Philips pensioenfonds hoog in de hiërarchie stonden en vele miljoenen verdienden aan de fraude. Dit geldt ook voor Laurentius, waar

de directeur een zwembad cadeau heeft gekregen en bij een familielid een koffer is gevonden met meerdere tonnen aan contant geld erin. Of bij de ABC transactie die de Key heeft gesloten, waarbij de tussenpersoon (de voormalige baas van één van de betrokken directeuren van de Key) een paar miljoen voor zijn bemiddeling ontving. Naarmate de leden van de informele organisatie de macht met meerdere mensen moeten delen, of lager in de hiërarchie staan lijken de opbrengsten meer van indirecte aard te worden.

Mindset

De mindset, van deelnemers van de onderzochte informele organisaties, wordt bij corrumperende organisaties gekenmerkt door waarden gerelateerd aan het behalen van (persoonlijke) winst. Voor de meesten is het maken van winst een belangrijke motor voor het vertonen van het niet integere gedrag. Voor een aantal is het succesvol zijn binnen de organisatie en de erkenning die daar tegenover staat van belang. Het scheppen van mogelijkheden om de integriteit te schenden werd vaak mogelijk omdat de invloedrijke leden van de informele organisatie, vaak vertrouwen genoten van de toezichthouders. Juist doordat bij de toezichthouders veel vertrouwen bestond in deze personen, werd de handelingsvrijheid voor hen vergroot. Hierdoor kon in een aantal gevallen het niet integere gedrag binnen de informele organisatie lang stand houden. Bijvoorbeeld bij Vestia en bij het Philips Pensioenfonds, waar de directeuren handelingsvrijheid kregen van toezichthouders. De behaalde successen van de directeuren in het verleden zorgde ervoor dat de toezichthouders vertrouwen gaven aan hen.

CORRUPTIE ORGANISATIES

Gedrag

Opvallend aan het gedrag dat getoond wordt door mensen in corrupte organisaties is dat de initiatiefnemers vaak iets aanbieden aan mensen die zij nodig hebben, om hen zo in de informele organisatie op te kunnen nemen. De twee leiders van Bouwfonds gaven bijvoorbeeld cadeaus aan mensen met wie zij in contact wilden komen voor zaken. De dopingtoedienende artsen in de wielerveden prezen doping aan met de garantie dat het harder zou doen fietsen. Het bouwbedrijf Heijmans wist ambtenaren van Rijkswaterstaat voor zich te winnen door het betalen van steekpenningen.

Ander gedrag dat opvalt in de cultuurbeschrijvingen van corrupte organisaties, is dat de gebruikelijke communicatiemethoden worden aangepast om het niet integere gedrag te kunnen vertonen. Bij de Rabo Wielerploeg werd er tussen de renners onderling niet gesproken over dopinggebruik. Communicatie hierover vond slechts plaats tussen de betreffende renner en de arts. Anders dan via deze lijn was het onderwerp monddood. Voor klanten van de DSB bank werd het zeer lastig gemaakt de adviseurs die hen koopsompolissen verkochten te bereiken. Wanneer klanten bij nader inzien geen voordeel meer zagen in de gekochte producten bleken de adviseurs nagenoeg onbereikbaar. Bij Bouwfonds en Heijmans werden situaties gecreëerd waarin (verboden) communicatie plaats kon vinden. Bij Bouwfonds door het organiseren van overleggen op locaties waar het 'vrij' spreken was, zoals in hotels en wegrestaurants. Buiten deze overleggen om was de directeur moeilijk te bereiken. Zakenpartners moesten vele malen bellen voor een kans de directeur te kunnen spreken. Heijmans laste samen met andere bouwbedrijven verboden overleggen in om de zaken en de winst te kunnen verdelen.

Ook valt bij dit type organisaties op dat er rond het verstrekken van informatie onduidelijkheid wordt gecreëerd, voornamelijk door niet alle informatie bloot te geven. Adviseurs van de DSB bank vertelden zonder verdere uitleg aan hun klanten dat het aanschaffen van koopsompolissen niet verplicht was, maar dat de bank het wel vereiste. Bouwfonds gaf slechts beperkte informatie aan de zakenpartners waarmee de controle in eigen handen gehouden kon worden. De mensen van Eurocommerce verstrekten geselecteerde informatie aan banken, op basis waarvan het bedrijf vervolgens haar leningen ontving.

Arena

Bij dit type organisatieculturen maakt het merendeel van de organisatie onderdeel uit van de informele organisatie. Opvallend is dat formeel leiderschap hier vaak gepaard gaat met het hebben van invloed in de informele organisatie. De mensen die minder invloed hebben, ontvangen vaak extraatjes van de mensen op invloedrijke posities. Bij Bouwfonds gaven de twee leiders hun medewerkers in vaste loondienst extra geld indien zij deze medewerkers nodig hadden voor hun frauduleuze zaken. Ook Heijmans betaalde medewerkers onderhands een extraatje en bij de DSB bank werden mensen beloond met eer als zij veel koopsompolissen hadden verkocht. In de bestudeerde casussen komt het initiatief en de druk om mee te doen aan het niet integere gedrag doorgaans vanuit de top van de formele organisatie. De waarden en het niet integere gedrag van de formele leiders lijken overgenomen te worden in de lagere geledingen van de organisatie. Door het uitoefenen van druk door de leiders en door het belonen van de mensen voor niet integer gedrag, krijgen integriteitschendingen op meerdere plekken in de formele organisatie gestalte en breidt de informele organisatie zich uit. Net als bij corrumperende organisaties reiken de grenzen van de informele organisatie meestal over de grenzen van de formele organisatie heen. Binnen de Rabo Wielerploeg werd er samengewerkt met buitenlandse artsen en rondom Eurocommerce vormde zich een informele organisatie met daarin zowel familie als een zakenvriend.

Doordat mensen de informele organisatie worden binnengehaald met het geven van cadeaus, het doen van beloften tot betere prestaties of het gunnen van zakendeals ontstaat er een constructie die het moeilijk maakt voor mensen om de informele organisatie te verlaten. Het betreden van de informele organisatie gaat als het ware gepaard met niet-integer gedrag. Eenmaal binnen betekent het dat openbaarmaking van de integriteitschendingen, ook jezelf verraden inhoudt. Er is als het ware een 'tang' constructie ontstaan, waardoor mensen lang samen hun best doen geheimen binnen de groep te houden. De gehanteerde werkwijze bij Bouwfonds is hier een schoolvoorbeeld van. Een architect werd verleid met een deal 'to good to be true'. Eenmaal daarop ingegaan bleek dat de deal ook te mooi was om aan alle regelgeving te kunnen voldoen, maar op dat moment had de architect al meegedaan aan de integriteitschending en was hij onderdeel van de informele organisatie. Gevolgd door nog meer zakendeals met Bouwfonds verdiende de architect veel geld en hoefde hij zich over acquisitie geen zorgen te maken. Over de integriteit van het handelen wel. Maar het naar buiten brengen van de integriteitschendingen zou gepaard gaan met een schuldbekentenis, wat de architect er lang van heeft weerhouden dit te doen.

Mindset

Waarden die leidend zijn in de mindset van mensen in corrupte organisaties hangen vaak samen met het voortbestaan van de organisatie. Voor de informele leiders gaat het vaak daadwerkelijk om het voortbestaan van de organisatie, wat hen op indirecte maar ook op directe wijze winst oplevert. Indirect levert het winst op doordat de organisatie en daarmee het aanzien en de waardering voor de leiders van de organisatie groeit. Direct levert het hen vaak ook financiële winst, waarmee het kunnen leiden van een luxe leven, het in stand houden van dure hobby's of het topsporter bestaan kan worden gefinancierd. Bij hen die minder invloed hebben speelt het voortbestaan van de organisatie ook een rol in de mindset, maar voor hen gaat het belang vaker schuil achter waarden die samenhangen met het kunnen behouden van hun baan.

CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Dan nu terug naar het begin, naar de hoofdvraag. Allereerst is een opmerking noodzakelijk over de hoofdvraag waar dit artikel mee startte: 'Wat typeert corrumperende culturen'? Daarmee bedoelen wij de culturen die in verval zijn en waar een normverschuiving optreedt. We spreken inmiddels niet alleen meer over corrumperende culturen, maar ook over corrupte culturen. Het werken met een typologie heeft ons geleerd dat wanneer wij spreken over corrumperende culturen er twee typen zijn, namelijk de corrumperende cultuur en de corrupte cultuur. In de beantwoording van de hoofdvraag

moet dan ook rekening worden gehouden met deze twee typen, die ook in het vervolg van dit onderzoek gehanteerd zullen worden.

Het bestuderen van 13 bekende casussen van integriteitschendingen, het opstellen van cultuurbeschrijvingen en het maken van vergelijkingen tussen corrumperende culturen en tussen corrupte culturen heeft veel nieuwe kennis opgeleverd. We weten nu dat er bij beide typen culturen daadwerkelijk informele organisaties ontstaan en dat de grenzen daarvan zich weinig aantrekken van bestaande formele organisatiegrenzen. We zien dat er zowel bij corrumperende als corrupte culturen specifiek gedrag vertoond wordt dat bijdraagt aan de geheimhouding van de integriteitschendingen. De leiders van die informele organisatie profiteren doorgaans meer van de integriteitschendingen. Bij corrumperende culturen profiteert men voornamelijk vaak direct, door het ontvangen van geld of luxe goederen. Bij corrupte culturen is de winst voor de leiders zowel direct als ook indirect. Op indirecte wijze profiteren de leiders van de successen die de integriteitschendingen teweeg brengen, bijvoorbeeld door het ontvangen van aanzien, status of vertrouwen. Voor beide type culturen is de winst voor de mensen met minder invloed beperkter. Over de mindset hebben we geleerd dat 'winst maken', of zelfverrijking zoals buitenstaanders daar vaak tegenaan kijken, een belangrijke waarde is die het gedrag in corrumperende culturen stuurt. Bij corrupte culturen speelt de instandhouding van de organisatie vaak een rol op het voortoneel, waarbij waarden gerelateerd aan het behalen van winst ook van invloed zijn.

	Corrumperende culturen	Corrupte culturen
Gedrag	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteitschendingen worden verborgen door vaagheid te creëren rondom informatieverstrekking - Zaken worden gedaan met een selectief gezelschap 	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteitschendingen worden verborgen gehouden doordat mensen met cadeaus, geld, beloftes end. bij de informele organisatie worden betrokken - Integriteitschending melden betekent jezelf verraden - Communicatie vindt plaats langs afwijkende lijnen
Arena	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteitschendingen vinden plaats in informele organisatie die de omvang heeft van een subgroep - Informele organisatie strekt over formele organisatiegrenzen heen - Mensen met veel invloed behalen directe winst, voor mensen met minder invloed is winst indirect van aard 	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteitschendingen vinden plaats in een informele organisatie die een groot deel van de organisatie beslaat - Informele organisatie strekt over formele organisatiegrenzen heen - Betrokken formele leiders hebben vaak ook een hoge positie in de informele organisatie
Mindset	<ul style="list-style-type: none"> - Mindset wordt gekenmerkt door waarden gerelateerd aan het behalen van (persoonlijke) winst 	<ul style="list-style-type: none"> - Mindset wordt gekenmerkt door waarden gerelateerd aan het voortbestaan van de organisatie - Voor invloedrijke betrokkenen speelt het behalen van winst speelt ook een rol

Figuur 3: Typerende kenmerken van corrupte en corrumperende culturen

Zoals gezegd heeft het bestuderen van de 13 casussen nieuw licht op corrumperende culturen doen schijnen. Maar de belangrijkste conclusie moet wellicht nog getrokken worden en luiden dat het

onderzoek in dit stadium evenveel vragen oproept als dat het antwoorden heeft gegeven. Want hoe baken je nu de informele organisatie precies af? Dit vraagt sowieso om verdere ontwikkeling van de methodologie, maar ook om antwoorden op inhoudelijke vragen. Kan je bijvoorbeeld iemand die van de schendingen wist, die niet meedeed maar er ook niets tegen heeft gedaan, als lid van de informele organisatie bestempelen? En hoe bepaal je nu exact wie de leider is van een informele organisatie, een organisatie waar nooit een organogram voor is ontworpen. Is dat de persoon die de meeste winst heeft gemaakt, degene die de straffen uit kan delen of degene die aan beide en nog aanvullende criteria voldoet? Verder moet vervolgonderzoek duidelijker maken welk gedrag nu bijdraagt aan de geheimhouding van de schendingen. Het signaal van een groeiende neus als teken van onwaarheden bij Pinocchio, gaat niet op voor de wereld waar wij ons in begeven. Er moeten dus andere signalen gevonden worden die erop duiden dat een groep mensen de kikkers in de kruiwagen probeert te houden. Uiteindelijk moeten de antwoorden op al deze vragen leiden tot hetzelfde doel, corrumperend gedrag kunnen signaleren door inzicht te hebben in de kenmerken van corrumperende culturen. Met het ontwikkelen van deze kennis kan dit onderzoek bijdragen aan concrete aanbevelingen waar managers in organisaties baat bij hebben.

Het vinden van antwoorden op bovenstaande en aanvullende vragen kan het lectoraat slechts vinden bij de gratie van medewerking van velen. In de zomer van 2013 komen de cultuurbeschrijvingen en de openstaande vragen online en vragen wij u van harte uw kennis beschikbaar te stellen, om het onderzoek verder te helpen. Via www.hva/cultuurverandering.nl kunt u nu al de nodige informatie vinden.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Alemann, U. von (1995). *Bureaucratic and Political Corruption Controls*.

Ariely, D. (2012). *The honest truth about dishonesty*. London: HarperCollinsPublishers

Boonstra, J., J van Muhijen & H. Tours (2011). *Leiderschap in organisaties: De Zonnekoning; meting en impact*. Kluwer: Deventer

Bureau Integriteit Openbare Sector (2013). *Visie op integriteit*. Geraadpleegd op 19 februari 2013, <http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit/voorbeelden-van-definitie-van-integriteit.html>

Fijnhaut, C. (1996). *Georganiseerde criminaliteit*. In : *Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT affaire (1995-1996)*. Den Haag : Ministerie van Justitie

Heidenheimer, A.J. (1989). *Perspectives on the perception of corruption*. In: Heidenheimer, A., M. Johnston & V.T. Levine. *Political corruption, a handbook*. (1999). New Jersey: Transaction Publishers

Huberts, L., H. Hulsebosch, K. Lasthuizen & C. Peeters, (2004). *Nederland fraude- en corruptieland?* Amsterdam: Vrije Universiteit

Huberts, L.W.J.C., J.H.J. Van den Heuvel & Z. Van der Wal (2012). Integriteitsschendingen. In: Van den Heuvel, J.H.J., L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (eds.) *Integriteit en Integriteitsbeleid in Nederland*. Den Haag: Kluwer, 149-168.

Jain, A.K. (2002). *Corruption: A review*. In: *Journal of Economic Surveys*. Oxford: Blackwell Publishers

Kaptein, M. (2002). *De integere manager*. Assen: Van Gorcum

Maeseneer, S. (2010). *Corruptie en integriteitsproblemen*. Gent: Universiteit Gent

Mullins, L. J. (2007). *Management van gedrag, individu, teams en organisatie*. Amsterdam: Pearson Education Benelux

NOS, (2013). *Bestrijding corruptie onvoldoende*. Geraadpleegd op 17 februari 2013. <http://nos.nl/artikel/459510-bestrijding-corruptie-onvoldoende.html>

Peters, J.G. & S. Welch (1980). *The effects of corruption on voting behavior in congressional elections*. In: *American Political Science Review*. American Political Science Review

Storm, J.R. (2009). *Lexplicatie, de complete wetgeving toegelicht. Wet op registeraccountants*. Deventer: Kluwer

Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering. Inzicht, meten, sturen*. Delft: Eburon

Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych & J. Wempe (2012). *Nationaal integriteitsstelsel landenstudie Nederland*. Den Haag: Transparency International

Van den Heuvel, J.H.J, Huberts, L.W.J.C., Van der Wal, Z. & K. Steenberg (2010). *Integriteit van het Lokaal Bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Lemma.

Van Dijk, R. & A.J.M. Straathof (2011). *Roestvrij. Breek met de barrières die vernieuwing blokkeren*. Deventer: Kluwer

Vargas-Hernandez, J.G. (2009). *The multiple faces of corruption: Typology, forms en levels*. University of Guadalajara