

Integer horizontaal samenwerken in de context van ambtelijk vakmanschap: handvatten voor ambtenaren.

Eindopbrengst Leeratelier integriteit op het thema 'horizontalisering', oktober 2018.

Verantwoording

Het Leeratelier integriteit

Het Interdepartementaal Platform Integriteit Management (hierna: IPIM) is een adviesorgaan van het management binnen het Rijk waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd. Het voorzitterschap en het secretariaat van het IPIM zijn belegd bij de directie Ambtenaar en Organisatie binnen Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen het IPIM wordt het integriteitsbeleid van de werkgever Rijk interdepartementaal afgestemd. Het IPIM stelt zich daarbij proactief op en wil aansluiten op actuele ontwikkelingen. In 2017 is het IPIM, in samenwerking met andere overheidswerkgevers en experts uit de wetenschap en uit de praktijk, een Leeratelier Integriteit gestart. Het Leeratelier verkent op een innovatieve en lerende manier relevante, actuele thema's in relatie tot integriteitsbeleid. De exacte samenstelling van het Leeratelier kan variëren naar behoefte. Op deze wijze wordt de denkkracht gebundeld en tegelijkertijd een relevant netwerk gevormd, waarbij de partners samen optrekken en van elkaar kunnen leren.

Integer horizontaal samenwerken in de context van ambtelijk vakmanschap

Het thema 'horizontalisering' is een van de gekozen thema's waar het Leeratelier integriteit mee aan de slag is gegaan. In dit thema staat centraal wat de veranderende relatie tussen overheid, ambtenaar en burger in een steeds horizontaler opererende voorwaardenscheppende staat betekent voor integriteit en ons integriteitsbeleid. Deze veranderende relatie duiden we aan met 'horizontalisering'. Met horizontaal samenwerken doelen we op samenwerking tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van de maatschappij in processen van co-creatie en (burger)participatie. De focus in de uitwerking van het thema ligt vooral op de samenwerking tussen overheid en *private* partners, omdat in deze relatie de overheid de hoeder is van publieke belangen. Het dienen van 'het publieke belang'¹ wordt beschouwd als de kern van ambtelijke vakmanschap. Voor de ambtenaar is dit essentieel in het uitvoeren van zijn functie en daarmee essentieel voor integere horizontale samenwerking.

Balanceren in spanningsvelden bij horizontale samenwerking

Horizontaal samenwerken betekent dat de ambtenaar zich in bepaalde spanningsvelden begeeft van waaruit hij integer moet opereren. Die integriteit kan, soms ongemerkt, behoorlijk onder druk komen te staan. In dilemmasessies is met integriteitsmedewerkers en ervaringsdeskundigen gekeken naar de huidige werkpraktijk: waar lopen ambtenaren tegenaan, waar lopen zij risico en wat zou hen kunnen helpen?

De dilemmasessies leggen een aantal door ambtenaren ervaren knelpunten bloot. Een groot knelpunt voor ambtenaren bij horizontale samenwerking is informatiedeling en hoe daarbij te opereren in het spanningsveld tussen openheid en vertrouwelijkheid. Een ander gesignaleerd knelpunt is dat creatieve (maatwerk)oplossingen die met de samenwerkingspartners worden bedacht lang niet altijd passen binnen de geldende kaders. Ambtenaren kunnen de geldende kaders niet zomaar naast zich neerleggen. Zij moeten zoeken naar waar de rek zit en hun invloedssfeer maximaal benutten. Een derde knelpunt is dat de loyaliteit van de ambtenaar sluipenderwijs onder druk komt te staan. De ambtenaar begeeft zich in een kwetsbare positie, is meer zichtbaar en aanspreekbaar. Hij komt tussen partijen in te staan en moet naar zowel de (horizontale) partners als de eigen (verticale) overheidsorganisatie verantwoording blijven afleggen over wat er gebeurt. Horizontale samenwerking vereist daarom een verhoogd bewustzijn bij de ambtenaar van het specifieke karakter van het ambtenaarschap, van de rol en positie die hij heeft als overheidsvertegenwoordiger in dit samenwerkingsverband. Daarnaast is van belang dat de ambtenaar voldoende verankerd blijft in de eigen ambtelijke organisatie.

Opbrengst leeratelier

De opbrengst van het leeratelier op het thema horizontalisering is gebundeld in twee aparte documenten. Dit document is voor ambtenaren en biedt hen handvatten voor integer horizontaal samenwerken. De dilemma's die in de dilemmasessies zijn gebruikt als basis voor deze handvatten zijn als bijlage bijgevoegd. Daarnaast is er een document voor de deelnemers aan het leeratelier, met een analyse van de uitkomsten en aanbevelingen voor de organisatie. ([later link toevoegen](#)) Het Leeratelier deelt deze opbrengst graag met iedereen die geïnteresseerd is in het thema en nodigt een ieder uit om mee te denken, de opbrengst aan te vullen en deze verder te brengen.

¹ Het dienen van het publieke belang uit zich in bijvoorbeeld onpartijdigheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid, rechtmatigheid, betrouwbaarheid, veiligheid (bv voedselveiligheid, fysieke veiligheid), privacy eerbiedigend, continuïteit (bv van levering), duurzaamheid, kwaliteit, billijkheid, rechtvaardigheid, gelijkheid, zorgvuldigheid, zorg voor diversiteit/pluriformiteit, zorg voor voldoende keuzemogelijkheid en eerlijke concurrentie (level playing field), bevorderen solidariteit.

Leeswijzer

Integriteit is onderdeel van de ambtelijke professionaliteit. Als ambtenaar vertegenwoordig je immers de overheid en dien je het publieke belang. Dat lijkt een open deur, maar toch is het belangrijk om daar af en toe expliciet bij stil te staan in je werk. Dit geldt zeker als je een proces ingaat van horizontale samenwerking, waarbij je samen met externe partners werkt aan de totstandkoming en uitvoering van beleid.

In processen van horizontale samenwerking ga je bewust op zoek naar de ruimte en mogelijkheden om je doel te bereiken. Je gaat op zoek naar creatieve oplossingen, naar gedeelde belangen, je deelt informatie met samenwerkingspartners en bouwt daar een relatie mee op. Dan kom je onherroepelijk voor dilemma's te staan. Dilemma's die je niet altijd meteen zult koppelen aan integriteit, maar daar vaak wel mee te maken hebben. Dilemma's kunnen te maken hebben met spanning tussen gewenste openheid en het bewaken van vertrouwelijkheid van informatie, spanning tussen de behoefte aan handelingsruimte of maatwerk en het keurslijf van geldende kaders, of spanning tussen loyaliteit aan het samenwerkingsverband en loyaliteit aan de eigen organisatie. Kortom: het dienen van het publieke belang in horizontale samenwerkingsrelaties is niet altijd gemakkelijk.

Er kunnen bijvoorbeeld dilemma's ontstaan wanneer sprake is van botsende belangen. Er zijn aanpakken en methodes ontwikkeld die hierbij kunnen helpen. Bijvoorbeeld de Mutual Gains Approach (MGA), een aanpak waarbij de focus ligt op gemeenschappelijke belangen en de daarop voortbouwende Strategisch OmgevingsManagement (SOM) methodiek. Dilemma's kunnen ook ontstaan als het korte termijn denken botst met het denken op lange termijn. De overheid is stelselverantwoordelijk en moet oog houden voor de consequenties op lange termijn. De samenwerkingspartners hebben die visie niet altijd. Je zult dan als ambtenaar goed moeten kunnen uitleggen waar de overheid voor staat en waarom bepaalde dingen niet acceptabel zijn.

Aan de hand van dilemmasessies met integriteitsdeskundigen en ervaringsdeskundigen zijn concrete handvatten in de Evorm van praktische tips verzameld die behulpzaam kunnen zijn voor integer horizontaal samenwerken. Deze tips zijn geclusterd op de onderwerpen "proces", "partners", "informatie" en "creativiteit" en worden voorafgegaan door een korte inleiding. Er zullen ongetwijfeld meer onderwerpen en meer tips te bedenken zijn: deze handvatten zijn bedoeld als hulpmiddel en pretenderen niet volledig te zijn. Het is een aanzet om na te denken over hoe je dat nu doet: integer horizontaal samenwerken.

In dit stuk wordt integer horizontaal samenwerken nadrukkelijk benaderd vanuit het perspectief van de ambtenaar. Rugdekking van vanuit de organisatie en in het bijzonder door leidinggevendenden is daarbij onontbeerlijk. De organisatie moet jou in staat stellen om integer horizontaal samen te werken. Dit stelt eisen aan de cultuur van de organisatie en aan de leiderschaps- en bestuursstijl. Het vraagt om persoonlijk commitment van leidinggevendenden en bestuurders en om organisatorische randvoorwaarden die integer horizontaal samenwerken binnen de context van ambtelijk vakmanschap bevorderen. Dit is lang niet altijd het geval. Maar ook burgers en stakeholders moeten 'heropgevoed' worden en niet meer steeds naar de overheid wijzen als er iets fout gaat. Dit vergt geduld en volhouden.

Je hebt een co-creatieproces doorlopen en werkt toe naar een gedragen eindresultaat in nieuw overheidsbeleid. Dan haakt ineens een partij af omdat die zich niet aan het eindresultaat wil of kan committeren. Hoe ga je daarmee om? Wat mag je wel of niet verwachten van partijen en hoever reikt hun verantwoordelijkheid?

Proces : Borg integriteit bij de inrichting van het proces

Als individuele ambtenaar ben je kwetsbaar in een proces van horizontale samenwerking. Daar moet je jezelf van bewust zijn en jezelf zo goed mogelijk tegen beschermen. Je komt voortdurend dilemma's tegen, want je weet van tevoren niet wat er op je pad komt. Dan moet je vaak snel en adequaat kunnen reageren. Door vooraf vanuit integriteitsperspectief na te denken over de inrichting van het proces, kun je niet alleen bepaalde problemen voor zijn maar vooral het voor jezelf makkelijker maken om dilemma's het hoofd te bieden wanneer die zich voordoen.

Tips: Wat kun je doen om integriteit in het proces te borgen?

1. Besteed bij de start van het proces expliciet aandacht aan de basis: doelen, belangen, positie partijen, eigen positie, verwachtingen. Met welke vraag start je: haal je alleen advies op of ga je samen een probleem oplossen? Regel ook de verantwoording in.
2. Ga een samenwerkingsproces nooit alleen in. Omgeef je met sparringpartners en betrek de lijn expliciet en regelmatig bij de afweging van dilemma's. Een open relatie met je leidinggevendenden is daarbij belangrijk.
3. Zorg voor duidelijkheid over je mandaat. Houdt daarbij de eigen leidinggevende (en desgewenst ook de eindverantwoordelijke) voortdurend aangehaakt: regel deze communicatielijnen permanent in.
4. Hanteer een open aanpak en wees daar consequent in. Wees open over de gestelde grenzen en over het afwegingsproces. Zorg ook dat de opvolging open is (val niet terug in bureaucratie bij de uitvoering).
5. Vraag/creëer ruimte om te experimenteren en maak gebruik van die ruimte. Accepteer dat dingen fout gaan. En organiseer dat je daarvan leert.
6. Ga in gesprek met de samenwerkingspartners en leg uit waar de overheid voor staat. Toets of de partners hetzelfde beeld hebben bij integriteit en deel de verantwoordelijkheid. Investeer in vertrouwen en integriteit van de partners.
7. Stel spelregels op waar partijen zich aan committeren en volg deze ook op. Zeg als uiterste consequentie de samenwerking op of sluit in de toekomst samenwerking uit als een partij onbetrouwbaar blijkt te zijn.
8. Neem verantwoordelijkheid voor het expliciet bespreken van dilemma's en daarmee voor een integer proces en wijs partijen ook op hun verantwoordelijkheid.

Als ambtenaar dien je het algemeen belang. Dit kan botsen met deelbelangen van de samenwerkingspartners. Daarbij kun je te maken hebben met verschil in machtsposities. Hoe wapen je jezelf tegen druk en ongewenste beïnvloeding van machtige partijen?

Partners: Weet met wie je samenwerkt

Als ambtenaar dien je het publieke belang. Dit betekent dat je ernaar streeft om alle belangen optimaal vertegenwoordigd te krijgen, dat je partijen gelijke toegang geeft en gelijk behandelt en dat je oog hebt voor de belangen die niet vertegenwoordigd zijn. Het betekent ook dat je voldoende afstand tot de samenwerkingspartners houdt om je onafhankelijkheid te bewaken. Langdurige en intensieve samenwerkingsrelaties, of samenwerking met sterke lobbyisten brengen risico's met zich mee: de partner kan te veel macht en invloed krijgen en dit kan sluipenderwijs intreden. Dit kan leiden tot tunnelvisie en tot loyaliteitsconflicten. Inzicht in met wie je samenwerkt (en met wie niet) is daarom onontbeerlijk. Daarbij gaat het ook om de betrouwbaarheid en integriteit van je samenwerkingspartners. Als een samenwerkingspartner in opspraak raakt, wordt de overheid hierop aangesproken en kan dit – afhankelijk van de specifieke situatie - de betrouwbaarheid en integriteit van de overheid aantasten. Je moet dan laten zien dat je daar als overheid adequaat op reageert. Maar die reactie moet wel proportioneel zijn.

Tips: Met wie werk je samen en met wie niet? Welke belangen zijn vertegenwoordigd?

1. Maak vooraf een krachtenveldanalyse. Bepaal welke partijen je op welk moment aanhaakt en hoe de belangen liggen (waar worden partijen geraakt?)
2. Bekijk ook het interne krachtenveld: in de eigen organisatie zijn vaak meerdere mensen expliciet of impliciet met hetzelfde thema bezig.
3. Kijk verder dan de 'usual suspects'. Om de 'unusual suspects' te bereiken kan het gebruik van social media nuttig zijn, zoals twitter en linkedin. Dit helpt vooral als je "vanaf niets" moet opbouwen.
4. Denk na over het bereiken van de "zwijgende massa". Doe bijvoorbeeld eerst in klein samenwerkingsverband het voorwerk en werk scenario's uit die je vervolgens aan een groter publiek voorlegt.
5. Spar met de leidinggevende over strategische afwegingen, zoals wanneer iemand te betrekken.
6. Zorg dat belangen transparant worden. Voer daarover het gesprek en ga op zoek naar de win-win.
7. Ga na of partners een achterban representeren en hoe ze in dat geval verantwoording afleggen.
8. Bewaak het level playing field: zorg dat partijen gelijk worden behandeld.
9. Waak voor willekeur bij het (soms noodgedwongen) sluiten van individuele deals.
10. Zorg ervoor dat je niet steeds met dezelfde partner aan tafel zit.
11. Zorg voor een "afstandelijke betrokkenheid", zeker bij intensieve samenwerkingsrelaties. Houdt je positie in het verwachtingskader neutraal. Organiseer dat zo nodig met hulp van bijvoorbeeld een neutrale procesbegeleider.
12. Bouw momenten in voor reflectie. Voer het gesprek over integriteit, zowel met de samenwerkingspartners als met sparringpartners buiten het proces. Benut dwarskijkers.
13. Zorg ervoor dat je zelf voldoende verankerd blijft in de organisatie. Institutionaliseer dat, bijvoorbeeld door gebruik van intervisie als instrument.

Het meerderheidsbelang is niet per definitie gelijk aan het algemeen belang. Je wilt een open dialoog, maar daarbij is een zorgvuldige belangenafweging cruciaal. Hoe realiseer je dat? In welke mate stuur je op inclusiviteit? Hoe ga je om met belangen die *niet* vertegenwoordigd zijn?

Je werkt in het kader van co-creatie en co-realisatie samen met allerlei externe partijen. Plotseling komt een externe partij in een negatief daglicht te staan en de pers duikt er bovenop. Dit is heel slecht voor het imago van de overheid en het leidt tot allerlei commotie. Wat doe je dan?

Tips: als je samenwerkingspartner in opspraak komt

1. Plaats het incident in de juiste context. Relevante omstandigheden zijn: de aard van de aantijging, de mate waarin het *incident* is te isoleren van de samenwerkingspartner en de samenwerkingsrelatie, de betrouwbaarheid van de aantijging, de status van de samenwerking met de belaste partij.
2. Handel, maar handel niet beeld gestuurd. Ga niet zomaar af op onbevestigde signalen. Bewaar rust en oefen zo nodig tegendruk uit. Onderzoek (eerst) de feiten. Pleeg wederhoor. Betrek meerdere perspectieven.
3. In sommige situaties kun je het overlaten aan het zelfreinigend vermogen van de partner en laat je de betrokken partner niet vallen. Communiceer met de partner over de stappen die worden genomen.
4. Maak afspraken met de samenwerkingspartners over communicatie naar buiten als sprake is van een incident.
5. Is er geen vertrouwensbasis meer voor samenwerking met de betrokken partner, dan ga je het gesprek daarover aan en zeg je zo nodig de samenwerking op.

Horizontale samenwerking met externe partijen vergt dat je afwegingen maakt met betrekking tot het delen van informatie die nog niet openbaar is. Die informatie kan vertrouwelijk van aard zijn. Externe partijen kunnen je onder druk zetten om die informatie te delen. Hoe ga je daarmee om?

Informatie: Leer te onderscheiden in hoeverre informatie gedeeld kan worden

Zorgvuldig omgaan met informatie en informatiedeling is cruciaal voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Hetzelfde geldt voor transparantie over werkwijze en proces. Horizontale samenwerking dwingt de overheid tot het delen van informatie met semipublieke en private partners. Dit maakt de overheid kwetsbaar en je kunt daarbij als ambtenaar voor heel lastige afwegingen komen te staan. Duidelijk moet zijn dat aan de geheimhoudingsplicht niet kan worden getornd en dat vertrouwelijke informatie bij de overheid veilig is. De overheid dient vertrouwelijke gegevens van burgers immers te beschermen. Tegelijkertijd verlangt de burger van de overheid resultaat en openheid waar dat kan. Transparant zijn over het proces helpt, maar je zult als ambtenaar steeds bewust moeten nadenken over welke informatie je op welk moment met de samenwerkingspartners deelt en wat de gevolgen daarvan (kunnen) zijn. Daarbij moet je leren onderscheiden op welk moment en in welke mate informatie (echt) vertrouwelijk is en moet blijven.

Tips: bewust omgaan met informatiedeling

- 1.** Respecteer de *harde* grenzen van de geheimhoudingsplicht. Benut daarbij professionele expertise. De regelgeving omtrent informatiedeling en privacybescherming is complex.
- 2.** Geheimhoudingsplicht wordt soms groter gemaakt dan die in werkelijkheid is. Als je nog in een 'verkennde fase' zit en je bent daar duidelijk over, is er weinig om niet open over te zijn.
- 3.** Zoek daarom ook de (veronderstelde) grenzen op: als iedereen zich terugtrekt op het veilige terrein, gebeurt er niets. Denk daarom in mogelijkheden, niet in beperkingen en ga uit van interpretatieruimte in het overstijgende belang. Redeneer vanuit waarde gedrevenheid (maar ook waarden kunnen botsen). 'Moreel beraad' kan als instrument behulpzaam zijn bij een concreet vraagstuk.
- 4.** Deel dilemma's in de lijn en zorg voor bestuurlijke legitimatie.
- 5.** Deel je dilemma's met de samenwerkingspartners en communiceer er open over. Wees ook open over 'het niet open kunnen zijn'.
- 6.** Stem intern af of je informatie kunt delen onder embargo (als de tijdsfactor bepalend is).
- 7.** Maak vooraf afspraken over informatiedeling, zeker als sprake is van noodzakelijke uitwisseling van vertrouwelijke info. Regel (experimenter)ruimte vooraf in en signaleer actief problemen op het moment dat die zich voordoen.
- 8.** Benoem expliciet of informatie wel of niet gedeeld kan worden binnen het netwerk en of dit kan buiten het netwerk (openbaar is of mag worden). Borg zo nodig binnen het netwerk de vertrouwelijkheid van gedeelde, nog niet openbare informatie.
- 9.** Deel informatie die gedeeld kan worden tegelijkertijd met iedereen in het netwerk.
- 10.** Je kunt vooraf het gesprek voeren over mogelijke integriteitsdilemma's, maar dit helpt niet altijd en kan soms zelfs averechts werken. De groepsdynamiek is erg bepalend. Daar zal je dus situationeel op in moeten spelen.
- 11.** Denk na over informatiedeling in de fase van het verantwoordingsproces en wees daarin naar partijen zo transparant mogelijk. Maak de partners medeverantwoordelijk. Je kunt best de algemene lijn gezamenlijk bespreken. De momenten van democratische verantwoording zou je continu in kunnen richten en niet alleen als sluitstuk. Hoe je dit doet is maatwerk en bespreek je met je bestuurlijke opdrachtgever.

Informatiedeling werkt twee kanten op. Horizontale samenwerking in beleid is uiteindelijk altijd onderhevig aan mandaat en verantwoording. Je werkt samen aan een maatschappelijke opgave teneinde daarop beleid te maken. Hoe koppel je het resultaat van de samenwerking terug en hoe leg je daarover verantwoording af?

De overheid roept burgers en maatschappelijke organisaties op om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Je nodigt partijen nadrukkelijk uit om met voorstellen te komen. Hoe ga je om met (goede) voorstellen die niet passen binnen de bestaande, soms bureaucratische kaders? Of met voorstellen die ander beleid doorkruisen? En hoe bewaak je je grenzen als de kaders vooraf niet heel scherp gesteld zijn?

Creativiteit: Durf te gaan voor maatwerk en signaleer waar kaders knellen

De overheid is hoeder van de wet en kadersteller. Als vertegenwoordiger van de overheid heb je een voorbeeldrol richting de burger en je begeeft je als ambtenaar op glad ijs als je de regels tart. Toch kan dat soms gerechtvaardigd zijn en het juiste zijn om te doen. Regels blijken in de praktijk niet altijd goed te werken, soms zelfs contraproductief te zijn of onrechtvaardig uit te pakken. Als ambtenaar heb je een belangrijke signalerende functie richting de kadersteller als kaders blijken te knellen. Andersom heb je ook een belangrijke functie richting de burger en de maatschappij om noodzakelijke kaders geaccepteerd te krijgen. Hoe je die rol vervult, bepaalt mede de relatie tussen overheid en maatschappij. Daarmee heb je direct invloed op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Tips: omgaan met knellende kaders

- 1.** Regel indien mogelijk vooraf experimenteerruimte in.
- 2.** Durf oplossingsgericht te werk te gaan en doel en strekking te stellen boven (universele) normering.
- 3.** Zoek tijdig steun binnen de organisatie en rugdekking via de lijn.
- 4.** Zorg voor bestuurlijke legitimatie, liefst vooraf maar zo nodig achteraf.
- 5.** Signaleer en leg terug waar kaders knellen en aanpassing behoeven.
- 6.** Accepteer en leg uit dat dingen soms niet kunnen.
- 7.** Bewaak procedurele rechtvaardigheid.