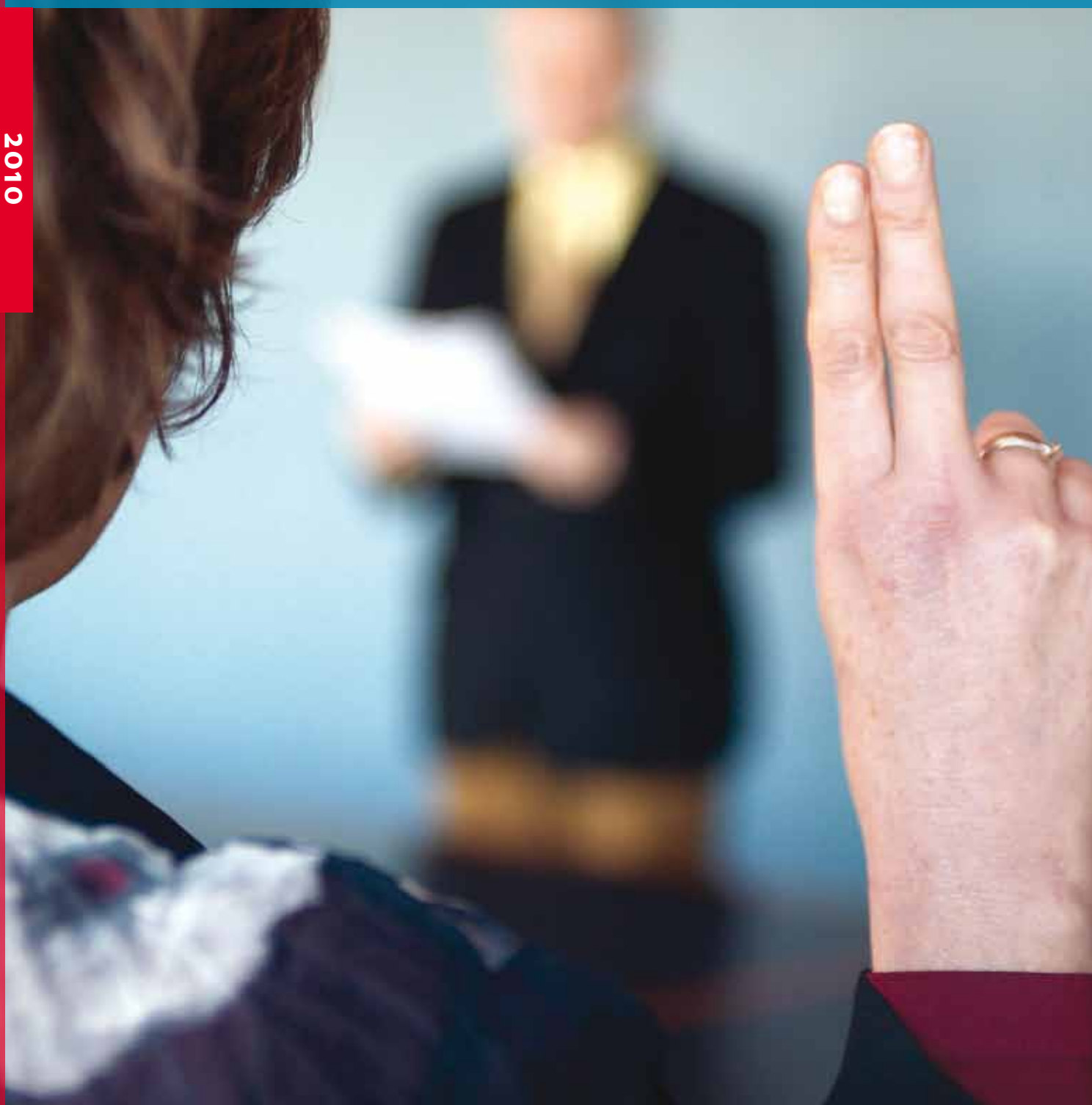




Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009

2010



Vergaderjaar 2009–2010

32 341

Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 maart 2010

Hierbij bieden wij u aan het op 16 maart 2010 door ons vastgestelde rapport «Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2009–2010

32 341

Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5	DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN		23
1	Over dit onderzoek	7	1	Inleiding	25
1.1	Integriteitszorg	7	2	Stelsel van integriteitszorg	26
1.2	Verdeling verantwoordelijkheden voor integriteitszorg	8	2.1	Elementen van het stelsel van integriteitszorg	26
1.3	Leeswijzer	8	2.1.1	Vooruitgang sinds 2004	26
2	Conclusies en aanbevelingen	9	2.1.2	Risicoanalyse	28
2.1	Implementatie en behoud integriteitszorg	9	2.1.3	Interne controle op naleving integriteitsbeleid	28
2.2	Maatwerk via risicoanalyses	10	2.1.4	Registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen	29
2.3	Voorbeeldgedrag en ethische sturing	10	2.2	Beeld per ministerie	30
2.4	Aandacht voor soft controls en communicatie	12	3	Soft controls en communicatie	32
2.5	Uniforme registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen	12	3.1	Voorbeeldgedrag en ethische sturing	32
2.6	Rijksbrede coördinatie	13	3.2	Bevorderen integriteitsbewustzijn en -competenties	33
3	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	15	3.3	Bekendheid van integriteitsregelingen	35
3.1	Reactie minister van BZK	15	4	Rijksbrede coördinatie	38
3.1.1	Stelsel van integriteitszorg en analyse registratie	15	4.1	Invulling coördinerende rol BZK	38
3.1.2	Belevingsonderzoek	16	4.2	Uniforme registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen	38
3.1.3	Vier ministeries	17	4.2.1	Registratiesysteem Integriteitsschendingen	38
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18	4.2.2	Uniforme Registratie Integriteit	39
	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	20	4.2.3	Verantwoording in het Sociaal Jaarverslag Rijk	39
			4.3	Klokkenluidersregeling	39
				Gebruikte afkortingen	42
				Literatuur	43

**DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

Dit rapport doet verslag van een rijksbreed onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2009 heeft verricht naar de stand van zaken van de integriteitszorg bij alle ministeries. Het onderzoek is een vervolg op de «nulmeting integriteit» die wij in 2004 hebben uitgevoerd.¹ Het huidige onderzoek is erop gericht in kaart te brengen of er sindsdien vooruitgang is geboekt.

Voorafgaand aan de nulmeting uit 2004 hebben wij al verschillende malen (rijksbreed) onderzoek gedaan naar integriteitszorg op departementen. In maart 1996 publiceerden wij voor het eerst een rijksbreed rapport specifiek gericht op integriteit. In juni 1998 hebben we vervolgens een *Tussenbalans integriteitsbeleid* gepubliceerd.² In deze beide rapporten hebben wij de nadruk gelegd op het belang van maatregelen en regelgeving gericht op de preventie van integriteitsschendingen bij de ministeries. Dergelijke preventieve maatregelen en regels, ook wel aangeduid als *hard controls*, ontbraken in die jaren nog voor een belangrijk deel en moesten op niveau worden gebracht. Naarmate vorderingen werden geboekt op het gebied van preventie, ontstond er bij de ministeries, zij het in wisselende mate, geleidelijk aan meer aandacht voor de beïnvloeding van houding en gedrag van medewerkers om ervoor te zorgen dat het thema integriteit ook «tussen de oren» zou komen. Zogeheten *soft controls* kregen meer aandacht: beheersmaatregelen gericht op het bevorderen van een integere cultuur in de organisatie, zoals dilemmatrainingen, themabijeenkomsten en ook voorbeeldgedrag van het management. Deze ontwikkeling vormde voor ons aanleiding om in 2009 de *soft controls* expliciet in het onderzoekskader te betrekken.

1.1 Integriteitszorg

De Algemene Rekenkamer beschouwt integriteit als een wezenlijk element van goed openbaar bestuur. Ons aangrijpingspunt is de institutionele integriteit van de overheid. Dit houdt in dat overheidsorganisaties onkreukbaar en betrouwbaar dienen te zijn. De integriteit van overheidsorganisaties dient te worden geschaagd door de individuele integriteit van functionarissen (bestuurders en ambtenaren) die binnen deze organisaties werkzaam zijn.

Elke organisatie in de publieke sector heeft in meer of mindere mate te maken met integriteitsrisico's. Dit betekent ook dat elke organisatie maatregelen moet treffen om inbreuken op de integriteit te voorkomen. Van belang daarbij is om te komen tot een uitgebalanceerd pakket van preventieve, detectieve en repressieve maatregelen. Wij duiden dit aan als «het stelsel van integriteitszorg».³

Het stelsel van integriteitszorg kent twee onderdelen:

1. organisatorische maatregelen, zoals regelgeving, risicoanalyses, controles en meldings- en onderzoeksprocedures (*hard controls*);
2. bevorderen van een integere organisatiecultuur, bijvoorbeeld door dilemmatrainingen, themabijeenkomsten en vooral ook het voorbeeldgedrag van het management (*soft controls*).

In onze inventarisatie van het stelsel van integriteitszorg bij de ministeries hebben wij ons zowel gericht op de *hard controls* als op de *soft controls*. Daarnaast hebben we een «belevingsonderzoek» uitgevoerd in de vorm

¹ Algemene Rekenkamer, 2005.

² Algemene Rekenkamer, 1998.

³ De uitgangspunten en normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor het stelsel van integriteitszorg zijn meer in detail opgenomen in bijlage 2 van deel 3 van ons rapport, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

van een internetenquête, die aan een steekproef van medewerkers van departementen, agentschappen en diensten is voorgelegd.

1.2 Verdeling verantwoordelijkheden voor integriteitszorg

Ministers zijn primair zelf verantwoordelijk voor de invulling en handhaving van het integriteitsbeleid op hun departement. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een coördinerende rol als het gaat om het integriteitsbeleid in de publieke sector, waaronder het Rijk. Dit betreft een sturende rol (opstellen van wet- en regelgeving), maar vooral ook een initiërende, stimulerende en faciliterende rol. Daarnaast draagt de minister van BZK de verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid bij de sector Rijk en uit hoofde daarvan dus ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor de integriteitszorg binnen deze sector.

In dit onderzoek is overigens ook het Ministerie van Defensie betrokken; dit ministerie vormt wat het personeelsbeleid betreft een eigen sector.

Naast de dertien ministeries hebben wij in dit onderzoek ook zes agentschappen/diensten betrokken. Hiervoor hebben wij gekozen om ons een beeld te kunnen vormen van de manier waarop decentrale departementsonderdelen, die niet tot het kernministerie behoren, hun integriteitszorg inrichten. We hebben de volgende agentschappen en diensten geselecteerd:

- de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het Ministerie van Algemene Zaken;
- het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) van het Ministerie van Justitie;
- de Centrale Financiën Instellingen (CFI) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën;
- het Agentschap Telecom van het Ministerie van Economische Zaken;
- het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1.3 Leeswijzer

In dit eerste deel van ons rapport geven wij onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer, voorzien van een korte toelichting (zie hoofdstuk 2). De bevindingen die onze conclusies en aanbevelingen onderbouwen zijn in het tweede deel van het rapport opgenomen. Waar dit van belang is verwijzen we in deel 1 van het rapport naar de relevante onderbouwing in deel 2.

Naast deel 2 van het rapport hebben we bij dit onderzoek ook een overkoepelend overzicht van bevindingen opgesteld (deel 3 van ons rapport). Deel 3 bevat een compleet overzicht van de resultaten van onze inventarisatie van de stand van zaken van de integriteitszorg in 2009 en is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Tot slot hebben wij onze bevindingen per ministerie en per agentschap respectievelijk dienst vastgelegd in zogeheten «bevindingenrasters», die eveneens zijn te raadplegen via www.rekenkamer.nl.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het algemene beeld dat uit ons onderzoek oprijst is dat het merendeel van de ministeries de afgelopen jaren vooruitgang heeft geboekt bij de invulling van het stelsel van integriteitszorg, maar dat de bekendheid van medewerkers met integriteitsregelingen nog te wensen over laat. De mate waarin integriteitsmaatregelen in de praktijk hun weerslag hebben op het bewustzijn en de houding van medewerkers behoeft nog aandacht. De voorbeeldfunctie van leidinggevendenden is daarbij essentieel. Om te voorkomen dat de bereikte resultaten op het gebied van integriteitszorg verloren gaan, is het van belang dat de coördinerend minister van BZK een stimulerende rol blijft vervullen.

Dit algemene beeld berust op een aantal deelconclusies uit ons onderzoek, die wij in § 2.1 tot en met § 2.6 toelichten en voorzien van aanbevelingen.

2.1 Implementatie en behoud integriteitszorg

Conclusie(s)

Negen ministeries hebben sinds 2004 hun stelsel van integriteitszorg versterkt. Vier van de dertien ministeries blijken de afgelopen jaren weinig vooruitgang te hebben geboekt bij de invulling van het stelsel van integriteitszorg. Het risico bestaat dat het bevorderen en behouden van een behoorlijk niveau van integriteitszorg de komende jaren onder druk zal komen te staan als gevolg van taakstellingen en heroverwegingen.

Toelichting

Om een beeld te krijgen van de vorderingen die ministeries hebben gemaakt met de inrichting van een stelsel van integriteitszorg voor de eigen organisatie, hebben we per ministerie de stand van zaken van de integriteitszorg in 2009 vergeleken met de situatie in 2004 (zie deel 2 van dit rapport, § 2.2).

Het blijkt dat negen van de dertien ministeries vooruitgang laten zien als het gaat om hun stelsel van integriteitszorg. Naar aanleiding van de nulmeting in 2004 hebben we de ministeries aanbevolen een forse impuls te geven aan het stelsel van integriteitszorg. We constateren dat het merendeel van de ministeries hieraan tegemoet is gekomen. Vooral de Ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken hebben veel vooruitgang geboekt, gevolgd door de Ministeries van BZK, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Vier ministeries zijn min of meer op hetzelfde niveau gebleven ten opzichte van 2004. Daarbij gaat het om de Ministeries van Financiën, Defensie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dat betekent dat er met name bij deze ministeries nog ruimte is voor verbeteringen in het stelsel van integriteitszorg.

Bij de ministeries die vooruitgang hebben geboekt bij de afdekking van aspecten van integriteitszorg zal de aandacht zich meer kunnen gaan richten op het behoud van het bereikte niveau en het verder verbeteren van de kwaliteit van het stelsel. Wij hebben tijdens het onderzoek evenwel signaleerd dat onder druk van taakstellingen en heroverwegingen de aandacht voor integriteitszorg kan verslappen. Zo hebben we waargenomen dat een integriteitsproject bij een ministerie de status van posterioriteit heeft gekregen.

Aanbeveling(en)

De vier ministeries die de afgelopen jaren weinig of geen vooruitgang hebben geboekt, bevelen wij aan in de komende jaren een inhaalslag te maken en de verbetering van instrumenten tevens aan te grijpen om het integriteitsbewustzijn onder de medewerkers te versterken door middel van *soft controls*.

De ministeries die sinds 2004 hun stelsel van integriteitszorg op niveau hebben gebracht, bevelen wij aan om te waarborgen dat het bereikte niveau van integriteitszorg wordt behouden. Dit zal de komende jaren bijzondere aandacht vereisen, omdat door taakstellingen en heroverwegingen de integriteitszorg in het gedrang kan raken.

2.2 Maatwerk via risicoanalyses

Conclusie

Ons onderzoek laat zien dat het toepassen van risicoanalyses een relatief zwak element is in het stelsel van integriteitszorg bij de rijksoverheid. De inzet van het instrument risicoanalyse kan ervoor zorgen dat het stelsel van integriteitszorg in een organisatie meer maatwerk wordt.

Toelichting

Wij hebben bij de ministeries en de in ons onderzoek betrokken agent-schappen en diensten geïnventariseerd in hoeverre de verschillende onderdelen van integriteitszorg zijn uitgewerkt.

Bij de meeste onderdelen van integriteitszorg is een vooruitgang ten opzichte van 2004 te constateren. Enkele onderdelen, zoals een expliciet vastgelegd integriteitsbeleid en de toepassing van integriteitsaudits, bevinden zich in de huidige inventarisatie ongeveer op hetzelfde niveau als in 2004.

Het toepassen van risicoanalyses blijkt in 2009 een zwak element te zijn in relatie tot de andere onderdelen van integriteitszorg (zie deel 2 van dit rapport, § 2.1.1).

Inzicht in specifieke integriteitsrisico's is cruciaal om het stelsel van integriteitszorg op maat te kunnen inrichten (zie deel 2 van dit rapport, § 2.1.2). Sommige werkgebieden, activiteiten of omstandigheden binnen een organisatie hebben een verhoogd risico, omdat ze kwetsbaar zijn voor integriteitsschendingen. Het is van belang de factoren te kennen die tot een verhoogd risico leiden. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke (aanvullende) maatregelen moeten worden getroffen om het verhoogde risico te compenseren.

Aanbeveling(en)

Het verdient aanbeveling het instrument risicoanalyse vaker en beter in te zetten, omdat hiermee het stelsel van integriteitszorg kan worden toegesneden op de omstandigheden in een individuele organisatie, waarmee de effectiviteit verbetert.

2.3 Voorbeeldgedrag en ethische sturing

Conclusie(s)

Een minderheid van de in ons belevingsonderzoek betrokken medewerkers van departementen, agentschappen en diensten beoordeelt het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door de leiding van de organisatie als positief.

Leidinggevenden daarentegen, blijken positiever te denken over het integriteitsbeleid in hun organisatie, en over de resultaten van dit beleid. De analyse van de uitkomsten van het belevingsonderzoek laat zien dat *soft controls* en een integere cultuur van grote betekenis zijn voor het morele bewustzijn en de integere werkhouding van de medewerkers.

Toelichting

Uit ons onderzoek blijkt dat duidelijke waarden en normen, voorbeeldgedrag van het management, een eerlijke behandeling en goede relaties met collega's in belangrijke mate bijdragen aan het moreel bewustzijn van medewerkers. Daarnaast dragen collegiaal gedrag en een eerlijke behandeling ook direct bij aan een integere werkhouding. Dit wijst erop dat *soft controls* en het bevorderen van een integere cultuur van groot belang zijn voor de integriteitszorg.

Onze onderzoeksbevindingen leveren indicaties op dat er op dit punt nog verdere verbeteringen mogelijk zijn (zie deel 2 van dit rapport, § 3.1). Dit blijkt onder andere uit ons belevingsonderzoek onder ambtenaren van ministeries, agentschappen en diensten. Ruim de helft van de medewerkers geeft aan dat het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door het management onzichtbaar zijn, of heeft over deze aspecten zelfs een negatief oordeel.

Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat leidinggevenden vergeleken met niet-leidinggevenden in het algemeen positiever denken over het integriteitsbeleid en de resultaten daarvan. Deze positieve inschatting van het management kan er volgens ons toe bijdragen dat integriteitsrisico's worden onderschat en de kwaliteit van de integriteitszorg in de organisatie wordt overschat. Het is dus van belang dat management zich bewust is van deze valkuil en voorkomt dat integriteit onvoldoende prioriteit krijgt in de organisatie.

Uit onze inventarisatie van maatregelen die behoren tot het stelsel van integriteitszorg van de ministeries, agentschappen en diensten, komt het beeld naar voren dat de meeste elementen van integriteitszorg redelijk zijn uitgewerkt.

Daar staat tegenover dat slechts ongeveer de helft van de ambtenaren vindt dat het management van hun organisatie een heldere visie op integriteit heeft en daar de medewerkers over informeert (zie deel 2 van dit rapport, § 3.2). Minder dan de helft van de medewerkers vindt dat het management van de organisatie voldoende sturing geeft aan het integriteitsbeleid en aan integriteitsmaatregelen.

Deze bevindingen wijzen erop dat de getroffen maatregelen bij verschillende organisaties nog in de opzetfase zijn blijven steken en nog onvoldoende weerslag hebben op het integriteitsbewustzijn van de medewerkers. Uit de resultaten van het belevingsonderzoek blijkt overigens dat de medewerkers in het algemeen voldoende inzicht hebben in de waarden en normen van de organisatie waar zij werken.

Aanbeveling(en)

Om integriteitsmaatregelen effectief te laten zijn, is er onverminderd behoefte aan de inzet van *soft controls*. Bij de inzet van *soft controls* is aandacht gewenst voor bewustwording bij het management van de eigen voorbeeldrol. Daarbij dient het management zich rekenschap te geven van het risico dat het zelf een te optimistische perceptie kan hebben van de integriteitsbeleving in de organisatie.

2.4 Aandacht voor *soft controls* en communicatie

Conclusie(s)

Uit onze inventarisatie van de stelsels van integriteitszorg bij de ministeries blijkt dat in de breedte vooruitgang is geboekt ten opzichte van 2004. De resultaten van het belevingsonderzoek laten echter zien dat substantiële aantallen medewerkers onvoldoende bekend zijn met de getroffen integriteitsmaatregelen, dan wel de effecten van de maatregelen als matig beoordelen.

Toelichting

Uit onze inventarisatie van de stand van zaken van de integriteitszorg in 2009 blijkt dat er ten opzichte van 2004 substantiële vooruitgang is geboekt (zie deel 2 van dit rapport, § 2.1). Concreet hebben we vastgesteld dat de ministeries en de in het onderzoek betrokken agentschappen en diensten doorgaans beschikken over een vrij compleet pakket regelingen op het gebied van integriteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om regelingen voor nevenfuncties en de acceptatie van giften.

Om effectief te zijn zullen integriteitsregelingen bekend moeten zijn bij de medewerkers van een organisatie en zullen de regels daadwerkelijk toegepast moeten worden. Daarom hebben wij onderzocht in hoeverre ambtenaren bekend zijn met deze regelingen. Het blijkt dat een substantieel deel van de medewerkers (nog) niet bekend is met de in opzet aanwezige integriteitsregelingen (zie deel 2 van dit rapport, § 3.3).

Omdat een effectieve aanpak van mogelijke integriteitsinbreuken mede afhankelijk is van een goede bekendheid van meldingsregelingen, hebben wij in ons belevingsonderzoek vragen gesteld over de kennis van procedures rondom het melden en afhandelen van incidenten. Het blijkt dat ruim de helft van de medewerkers niet bekend is met procedures voor onderzoek, communicatie en registratie van integriteitschendingen. Sanctiebeleid en de meldingsprocedure zijn bij een grote minderheid niet bekend. Ook hier is dus een discrepantie te constateren tussen de aanwezigheid van de relevante procedures en de bekendheid ervan onder medewerkers (zie deel 2 van dit rapport, § 3.3).

Aanbeveling(en)

Bij de inzet van *soft controls* zijn inspanningen nodig om bekendheid te geven aan integriteitsmaatregelen. Door goede communicatie hierover kan de effectiviteit van *hard controls* worden bevorderd. Vooral actieve vormen van communicatie, zoals themabijeenkomsten en trainingen, verdienen hierbij de voorkeur.

2.5 Uniforme registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen

Conclusie(s)

Sinds onze nulmeting in 2004 is in opzet verbetering gerealiseerd in de registratie van meldingen en schendingen. Er zijn echter bij verschillende departementen nog steeds lacunes in de registratie, mede door problemen rond de realisatie van een rijksbreed systeem voor de registratie van integriteitsinbreuken. Ook de uniformiteit van de registratie laat nog te wensen over.

Toelichting

Mede op grond van door de Algemene Rekenkamer (2005) gesignaleerde

tekortkomingen in de registratie van integriteitsschendingen, heeft de minister van BZK de afgelopen jaren twee initiatieven genomen om te komen tot uniforme registratie van integriteitsschendingen. Het gaat om het project Registratiesysteem Integriteitsschendingen (RI) en het project landelijke Uniforme Registratie Integriteitsschendingen (URI). De invoering van het RI stuitte op problemen rond de beveiliging en betrouwbaarheid van het systeem. Daarom heeft de minister van BZK besloten niet verder te investeren in het RI. Het URI-project heeft het model «Registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie» opgeleverd, dat in november 2008 is gepresenteerd. De uniforme registratie moet bijdragen aan een grotere transparantie bij integriteitsschendingen en moet het mogelijk maken om de gegevens van verschillende overheidsorganisaties op een betrouwbare manier te vergelijken (zie ook deel 2 van dit rapport, § 4.2).

Ons rapport over de nulmeting in 2004 bevatte aanbevelingen om het rijksbrede inzicht in integriteitsinbreuken te verbeteren en te structureren. In 2009 hebben wij opnieuw onderzoek gedaan naar de registratie van meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat verschillende ministeries, agentschappen en diensten ons geen gespecificeerd overzicht van meldingen en inbreuken konden leveren. Op basis van de overzichten die we wél ontvingen, constateren we dat er in de praktijk grote verschillen bestaan in de manier waarop meldingen worden geregistreerd.

Zo leggen enkele ministeries meldingen van integriteitsinbreuken niet centraal, maar decentraal vast. Hierdoor bleek niet ieder ministerie in staat een volledig overzicht aan te leveren voor dit onderzoek.

De aan ons verstrekte gegevens over de meldingen en inbreuken komen daarnaast niet geheel overeen met de bijdragen van de ministeries aan het Sociaal Jaarverslag Rijk. Bij acht departementen zijn er, in meer of mindere mate, verschillen te constateren in aantallen en rubricering. Dit kan verschillende oorzaken hebben (zie deel 2 van dit rapport, § 2.1.4).

Aanbevelingen

Wij bevelen aan de betrouwbaarheid en kwaliteit van de registratie van meldingen en inbreuken te verbeteren. Uniforme registratie en aggregatie is nodig om inzicht te krijgen in de meldingen en inbreuken per ministerie en voor de rijksdienst als geheel. Wij bevelen aan het uniforme registratiemodel dat eind 2008 is geïntroduceerd toe te passen bij alle ministeries.

2.6 Rijksbrede coördinatie

Conclusie(s)

Sinds de aanpassing van de Ambtenarenwet in 2006 heeft de minister van BZK zich vanuit de coördinerende rol voor het integriteitsbeleid vooral gericht op enkele specifieke dossiers, zoals de uniforme registratie van integriteitsinbreuken en de aanpassing van klokkenluidersregelingen. De effecten van deze inspanningen zullen voor een belangrijk deel nog hun beslag moeten krijgen.

Toelichting

De coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van BZK uit zich in een sturende rol (opstellen van wet- en regelgeving), maar vooral ook in een initiërende, stimulerende en faciliterende rol.

De minister van BZK heeft de afgelopen jaren onder andere aandacht geschonken aan de uniforme registratie van (meldingen van) integriteitsinbreuken en de regelingen voor klokkenluiders (zie deel 2 van dit

rapport, hoofdstuk 4). Wij constateren dat op deze twee terreinen de uiteindelijk beoogde resultaten, namelijk een uniforme registratie van integriteitsinbreuken en een verbeterde regeling voor klokkenluiders, nog niet geheel zijn behaald. Er is dus nog aandacht vereist voor een goede afronding van deze initiatieven.

Zoals we in § 2.1 hebben gesignaleerd bestaat het risico dat de bereikte resultaten op het gebied van de integriteitszorg bij de ministeries onder druk komen te staan als gevolg van taakstellingen en heroverwegingen. Het is van belang dat de minister van BZK vanuit haar coördinerende verantwoordelijkheid hier alert op is en de vinger aan de pols houdt, zodat de bereikte resultaten op het gebied van integriteitszorg behouden kunnen blijven.

Aanbevelingen

Wij bevelen aan dat de minister van BZK nadrukkelijk inhoud blijft geven aan haar coördinerende en stimulerende rol op het terrein van de integriteitszorg. Dit is in de eerste plaats nodig om ervoor te zorgen dat de inspanningen rond de registratie van integriteitsinbreuken en de klokkenluidersregelingen vruchten gaan afwerpen, en in de tweede plaats om in de breedte te waarborgen dat de bereikte resultaten op het terrein van integriteitszorg niet verloren gaan onder druk van taakstellingen en heroverwegingen.

3 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft, mede namens haar collega-ministers, op 15 februari 2010 per brief gereageerd op ons conceptrapport. Uit haar brief blijkt dat de minister zich over het algemeen kan vinden in het beeld dat wij hebben geschetst van de stand van zaken van de integriteitszorg bij de rijksoverheid. Zij is verheugd dat er wederom vooruitgang is geboekt, maar erkent dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. De aanbevelingen in het rapport neemt de minister daarom ter harte. De minister begrijpt onze zorg dat het stelsel van integriteitszorg mogelijk onder druk komt te staan door taakstellingen of heroverwegingen. Zij is van mening dat integriteit een wezenlijk element van goed openbaar bestuur is en hecht belang aan de onkreukbaarheid en betrouwbaarheid van de overheid. Om deze redenen is de minister zeker voornemens de integriteit van de publieke sector en specifiek in dit geval van de rijksoverheid te blijven stimuleren.

Wij vatten in de nu volgende subparagrafen de drie onderdelen samen die achtereenvolgens in de brief van de minister aan de orde komen:

- de reactie op onze conclusies en aanbevelingen op basis van onze inventarisatie van het stelsel van integriteitszorg bij de ministeries (§ 3.1.1);
- de reactie op onze conclusies en aanbevelingen op basis van het belevingsonderzoek (§ 3.1.2);
- de reacties van vier ministers op onze conclusie dat bij hun departementen nog weinig vooruitgang met het stelsel van integriteitszorg is geboekt (§ 3.1.3).

3.1.1 Stelsel van integriteitszorg en analyse registratie

De minister deelt onze mening dat risicoanalyses bij uitstek een instrument zijn om maatwerk in het integriteitsbeleid mogelijk te maken. In reactie op onze constatering dat risicoanalyses nog een relatief zwak element vormen van het stelsel van integriteitszorg bij de rijksoverheid, licht de minister toe dat bij sommige organisaties de risicoanalyses niet specifiek op integriteit zijn gericht, maar breder van opzet zijn en de gehele bedrijfsvoering kunnen omvatten. Uit efficiencyoverwegingen vindt de minister een brede opzet van de risicoanalyse een logische keuze, al erkent de minister dat het element integriteit wel voldoende als zodanig herkenbaar moet zijn.

De minister onderkent de door ons gesignaleerde noodzaak tot het verbeteren van de registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen. Volgens de minister was er in 2009, de periode waarop ons rapport betrekking heeft, sprake van een overgangsfase en een aanloopjaar, waarin nog niet op basis van het nieuwe landelijke RI-model werd gerapporteerd. In 2010 zal dat wel het geval zijn. Op dit moment is een aantal ministeries al in staat gebleken om in het Sociaal Jaarverslag Rijk 2009 te rapporteren op basis van het landelijk model.

De minister meldt dat de vernieuwde klokkenluidersregeling met ingang van 1 januari 2010 in werking is getreden. Nu zijn volgens de minister de organisaties aan zet om de vernieuwde regeling goed te laten werken. Een adequate introductie en begeleiding zijn nodig om de meldprocedure en de waarborgen daaromheen goed in de organisatie te laten landen. Voor

de sectoren Rijk en Politie heeft de minister een communicatietraject in gang gezet om de introductie van de nieuwe regeling te faciliteren. De minister geeft verder aan dat de Tweede Kamer bij brief van 10 december 2009 is geïnformeerd over de voortgang van het klokkenluidersdossier. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer zal de minister op korte termijn een voorstel in de ministerraad brengen om het advies- en meldpunt klokkenluiders en het onderzoekspunt integriteitsaantastingen overheid onder te brengen bij de Nationale ombudsman. Hiermee meent zij al voor een deel invulling te hebben gegeven aan onze aanbeveling op dit punt.

3.1.2 Belevingsonderzoek

De minister spreekt haar waardering uit voor het feit dat ons onderzoek in 2009 is uitgebreid met een belevingsonderzoek en dat aandacht is besteed aan de plaats van bewustwording binnen het integriteitsbeleid.

De minister is er voorstander van dat door middel van belevingsonderzoek wordt gemeten hoe organisaties er op dit punt voor staan.

De minister onderschrijft dat de inzet van *soft controls* nodig is en blijft. Basiswaarden, functieprofielen, regels, voorschriften, procedures en protocollen kunnen een richting aangeven. Borgingsmechanismen als toezicht, controle en disciplinaire maatregelen kunnen ondersteunend werken. Maar het is uiteindelijk de medewerker, ambtenaar of externe inhuurkracht zelf die invulling geeft aan een verantwoorde beroepsuitoefening. Het inzetten van bewustwordingsinstrumenten kan volgens de minister daarbij helpen.

De minister vindt dat voor een goed werkend integriteitsbeleid de kenbaarheid van integriteitsmaatregelen en blijvende investering daarin belangrijk is. Overigens zijn volgens haar niet alle regelingen voor alle ambtenaren direct van toepassing. Zo zal een regeling met procedures voor het onderzoeken van vermoedens van schendingen met name voor leidinggevenden relevant zijn. Van minstens even groot belang is dat alle medewerkers zich bewust zijn van de normen en waarden binnen de organisatie en integer dan wel niet integer gedrag herkennen en weten waar zij regelgeving en procedures kunnen vinden die hierop betrekking hebben. Om deze reden is de minister verheugd dat een ruime meerderheid van de medewerkers in het belevingsonderzoek aangeeft dat de organisatie duidelijke waarden en normen heeft geformuleerd, dat deze bekend zijn en dat deze relevant zijn en richtinggevend zijn voor het werk.

Onze aanbeveling om aandacht te geven aan de bewustwording bij het management van de eigen voorbeeldrol, neemt de minister ter harte. Dat geldt ook voor de aanbeveling dat het management zich rekenschap moet geven van het risico dat het zelf een te optimistische perceptie kan hebben van de integriteitsbeleving in de organisatie. Deze optimistische perceptie is volgens de minister wellicht te verklaren door het feit dat het management meer dan gemiddeld met facetten van het integriteitsbeleid in aanraking komt en beter zicht heeft op de stand van zaken van het integriteitsbeleid.

3.1.3 Vier ministeries

De minister geeft aan dat de bewindspersonen van de vier ministeries die ten opzichte van de nulmeting in 2004 weinig vooruitgang hebben geboekt, van mening zijn dat zij in de betreffende periode wel degelijk inspanningen hebben verricht op het terrein van integriteitszorg.

Defensie

Volgens de minister van Defensie zijn er in de onderzochte periode van 2004 tot 2009 bij zijn departement talrijke inspanningen verricht op het gebied van integriteitszorg. In 2006 is de commissie-Staal ingesteld naar aanleiding van een incident van ongewenst gedrag. Naar aanleiding daarvan is het ambitieniveau voor de bestrijding van ongewenst gedrag verhoogd.

De commissie-Staal signaleerde de volgende aandachtsgebieden:

- gedragsnormen binnen de krijgsmacht moeten explicieter worden geformuleerd, gecommuniceerd, toegepast en gehandhaafd;
- de verantwoordelijkheid en de zorg voor integriteit dient primair te liggen bij de lijn, bij leidinggevenden op alle niveaus;
- de organisatie van de integriteitszorg dient te worden omgevormd tot een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals;
- management en organisatie moeten zodanig worden aangepast dat ze een veilige en beschermende werksfeer bevorderen.

Op deze gebieden is volgens de minister van Defensie in de periode 2006–2009 een reeks maatregelen getroffen, zoals de opstelling van een gedragscode. Ook is het leiderschap binnen Defensie versterkt met de nadruk op sociale aspecten en integriteit. Leidinggevenden krijgen op alle niveaus specifieke opleidings- en trainingsprogramma's aangeboden. Verder is de integrale integriteitszorg bij Defensie ingrijpend herzien. In 2005 is het Bureau Integriteit Defensie (BID) opgericht met als doel het ontwikkelen van een defensiebreed integriteitszorgsysteem. Op aanbeveling van de commissie-Staal is het BID inmiddels omgevormd tot de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). De COID bestaat uit een georganiseerd vangnet van onafhankelijke professionals en heeft tot taak het coördineren van de integriteitszorg binnen Defensie.

De minister van Defensie vindt dat deze inspanningen aantonen dat in de onderzoeksperiode aan integriteitszorg hoge prioriteit is gegeven. De inspanningen richten zich echter vooralsnog vooral op de *soft controls*. Tegen deze achtergrond herkent de minister van Defensie zich in onze constatering over de afgelopen periode. De komende periode zal dan ook in aanvulling op wat reeds ingang is gezet, meer aandacht worden gegeven aan de *hard control*-elementen. Voor 2010 zijn een defensiebrede audit, risicoanalyses en de invoering van een eenduidig registratiesysteem voorzien.

Financiën

De minister van Financiën laat weten dat in de onderzochte periode in 2006 een vernieuwde insidersregeling is ingevoerd bij Financiën. De aandacht is vooral naar de implementatie van deze regeling uitgegaan.

Het Ministerie van Financiën heeft de Rijksauditedienst eind 2008/begin 2009 een «quick scan integriteit» laten uitvoeren. Daaruit kwam naar voren dat extra inspanning nodig was op het gebied van coördinatie. Er is daarom medio 2009 bij de directie Bestuurlijke en Juridische Zaken een

coördinerende unit Beveiliging, Integriteit en Compliance opgericht. Deze unit is al begonnen de verbeterpunten ter hand te nemen.

In het verleden is ervoor gekozen de integriteitszorg vooral decentraal vorm te geven. Een positief gevolg daarvan is dat de medewerkers gunstiger oordelen over de wijze waarop de integriteitsregelingen worden toegepast, dan gemiddeld. Een nadelig gevolg is volgens de minister echter dat risicoanalyse, interne controle, meldingenregistratie en onderzoeksprotocol niet verder centraal zijn ontwikkeld.

LNV en VWS

De bewindspersonen van LNV en VWS laten weten dat er op hun departementen verschillende initiatieven zijn ondernomen. Er zijn op het terrein van *hard* en *soft controls* diverse instrumenten ingezet, zoals een brochure integriteitsbeleid die aan iedere medewerker is uitgereikt. Deze en andere instrumenten zijn ook op het intranet van de departementen geplaatst en op die manier onder de aandacht gebracht van het management en de medewerkers.

Concluderend kan worden gesteld dat de departementen van LNV en VWS de afgelopen periode meer hebben ingezet op het verinnerlijken van integriteit dan op de zogenaamde *hard controls*.

Dit laat onverlet dat de betreffende ministers de kritiek in het rapport ter harte nemen en zich zullen inspannen om hun voorgenomen maatregelen op het terrein van integriteit te realiseren. Een voorbeeld is de versterking van de centrale regie van de integriteitszorg.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister van BZK op ons conceptrapport. Het is positief dat de minister de aanbevelingen uit het rapport ter harte neemt. Wij vinden het overigens gewenst dat nog nader wordt geconcretiseerd hoe deze aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd.

Bij de reactie van de minister plaatsen wij nog een aantal opmerkingen:

- *Taakstelling en heroverwegingen.* Wij nemen met instemming kennis van het voornemen van de minister om de integriteit in de publieke sector te blijven stimuleren. Met het oog op de negatieve druk die kan uitgaan van taakstellingen en heroverwegingen achten wij het gewenst dat de minister van BZK, zodra hier meer duidelijkheid over is, concretiseert hoe de stimulering van integriteit en de coördinatie daarvan verder vorm en inhoud zal krijgen.
- *Uitvoering van risicoanalyses.* Wij zijn het eens met de minister dat een brede analyse van risico's voor de bedrijfsvoering een goede keuze kan zijn. Wij benadrukken echter met de minister dat de integriteitsrisico's dan voldoende herkenbaar moeten zijn, anders dreigt het zicht op de specifieke kwetsbaarheden op dit terrein te vervagen. Omdat risicoanalyses een belangrijke basis vormen voor de verdere uitwerking van de integriteitszorg, vinden wij het gewenst dat ministeries die recent geen onderzoek hebben gedaan naar integriteitsrisico's of waar het integriteitsaspect in een brede risicoanalyse onvoldoende tot uitdrukking komt, deze lacune in 2010 wegnemen.
- *Registratie.* Wij beoordelen het positief dat de minister onderkent dat de registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen nog verbetering behoeft. Om ervoor te zorgen dat de aanlevering van informatie voor het Sociaal Jaarverslag Rijk voldoet aan het landelijke uniforme model voor de registratie van integriteitsschendingen, zal

nog verdere regie en monitoring door de minister van BZK noodzakelijk zijn. Wij achten het gewenst dat de minister, in samenspraak met de overige ministers, maatregelen neemt opdat alle ministeries vanaf 2010 een registratie voeren volgens het landelijke uniforme model en daaruit gegevens aanleveren voor het Sociaal Jaarverslag Rijk.

- *Meldingsregelingen.* Op het punt van de meldingsregelingen voor misstanden (klokkenluidersregeling) is eind 2009 inderdaad voortgang geboekt, zoals de minister in haar brief toelicht. Wij bevelen aan om voortvarend verdere stappen te zetten rond het advies meldpunt voor klokkenluiders en het onderzoekspunt integriteitsaantastingen overheid.
- *Soft controls.* Wij zijn het eens met de minister dat de inzet van *soft controls* nodig is en blijft. Dit geldt ook voor het stimuleren van de bewustwording bij het management, in het bijzonder van de eigen voorbeeldrol. De communicatie over regelingen op het gebied van integriteit behoeft extra aandacht. Hoewel de relevantie van integriteitsregelingen voor ambtenaren verschillend kan zijn, is basiskennis op dit gebied gewenst. Zo zullen niet alleen leidinggevenden inzicht moeten hebben in de onderzoeksprocedures bij integriteitsschendingen. Medewerkers behoren bijvoorbeeld enige kennis te hebben van de (onderzoeks)bevoegdheden van de werkgever en van hun rechten in dit verband. Wij achten het gewenst dat de minister van BZK en de overige ministers concreter maken welke acties op het punt van de *soft controls* zullen worden genomen en hier ook een tijdspad aan verbinden.
- *Ontwikkelingen bij Defensie, Financiën, LNV en VWS.* Over de vier ministeries die weinig vooruitgang laten zien met hun stelsel van integriteitszorg, merken wij op dat de ontwikkelingen die in de brief van de minister van BZK worden geschetst ons niet zijn ontgaan. Bij de vier ministeries zijn inderdaad inspanningen verricht, maar dat neemt niet weg dat voor een evenwichtige aanpak nog verbeteringen nodig zijn op andere onderdelen van de integriteitszorg. Vooral voor de Ministeries van Financiën, LNV en VWS is nog niet concreet gemaakt hoe en wanneer deze verbeteringen gerealiseerd zullen zijn. Wij achten het dan ook gewenst dat deze ministeries in de loop van 2010 een plan van aanpak hiervoor opstellen.

Tot slot: wij hebben integriteit opnieuw als prioriteit opgenomen in onze strategie voor 2010–2015. Wij zullen via onderzoek en andere activiteiten blijven bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de integriteitszorg bij het Rijk en de daaraan verbonden organen.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	Negen ministeries hebben sinds 2004 hun stelsel van integriteitszorg versterkt.	De ministeries die sinds 2004 hun stelsel van integriteitszorg op niveau hebben gebracht, bevelen wij aan om te waarborgen dat het bereikte niveau van integriteitszorg wordt behouden. Dit zal de komende jaren bijzondere aandacht vereisen, omdat door taakstellingen en heroverwegingen de integriteitszorg in het gedrang kan raken.	De minister van BZK begrijpt de zorg van de Algemene Rekenkamer dat het stelsel van integriteitszorg door taakstellingen of heroverwegingen onder druk kan komen te staan. De minister is voornemens de integriteit van de publieke sector en specifiek van de rijksoverheid te blijven stimuleren.
§ 2.1	Vier van de dertien ministeries blijken de afgelopen jaren weinig vooruitgang te hebben geboekt bij de invulling van het stelsel van integriteitszorg. Het risico bestaat dat het bevorderen en behouden van een behoorlijk niveau van integriteitszorg de komende jaren onder druk zal komen te staan als gevolg van taakstellingen en heroverwegingen.	De vier ministeries die de afgelopen jaren weinig of geen vooruitgang hebben geboekt, bevelen wij aan in de komende jaren een inhaalslag te maken en de verbetering van instrumenten tevens aan te grijpen om het integriteitsbewustzijn onder de medewerkers te versterken door middel van soft controls.	De betreffende ministeries zullen maatregelen nemen om hun stelsel van integriteitszorg te verbeteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om versterking van de centrale regie op de integriteitszorg, risicoanalyse en het invoeren van een eenduidig registratiesysteem.
§ 2.2	Het toepassen van risicoanalyses is een relatief zwak element in het stelsel van integriteitszorg bij de rijksoverheid. De inzet van het instrument risicoanalyse kan ervoor zorgen dat het stelsel van integriteitszorg in een organisatie meer maatwerk wordt.	Het verdient aanbeveling het instrument risicoanalyse vaker en beter in te zetten, omdat hiermee het stelsel van integriteitszorg kan worden toegesneden op de omstandigheden in een individuele organisatie, waarmee de effectiviteit verbetert.	De minister noemt een brede opzet van de analyse van risico's voor de bedrijfsvoering een logische keuze, mits het element integriteit in dergelijke analyses voldoende herkenbaar is.
§ 2.3	Een minderheid van de in ons belevingsonderzoek betrokken medewerkers van departementen, agentschappen en diensten beoordeelt het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door de leiding van de organisatie als positief. De analyse van de uitkomsten van het belevingsonderzoek laat zien dat soft controls en een integere cultuur van grote betekenis zijn voor het morele bewustzijn en de integere werkhouding van de medewerkers.	Om integriteitsmaatregelen effectief te laten zijn, is er onverminderd behoefte aan de inzet van <i>soft controls</i> . Bij de inzet van <i>soft controls</i> is aandacht gewenst voor bewustwording bij het management van de eigen voorbeeldrol.	De minister onderschrijft dat de inzet van <i>soft controls</i> en bewustwordingsinstrumenten nodig is en blijft. De aanbeveling over de bewustwording bij het management neemt de minister ter harte.
§ 2.3	Leidinggevendenden blijken positiever te denken over het integriteitsbeleid in hun organisatie, en over de resultaten van dit beleid.	Management dient zich rekenschap te geven van het risico dat het zelf een te optimistische perceptie kan hebben van de integriteitsbeleving in de organisatie.	De minister stelt deze aanbeveling ter harte te nemen, maar doet geen concrete toezeggingen.
§ 2.4	Substantiële aantallen medewerkers blijken onvoldoende bekend te zijn met de getroffen integriteitsmaatregelen, dan wel beoordelen de effecten van de maatregelen als matig.	Bij de inzet van <i>soft controls</i> zijn inspanningen nodig om bekendheid te geven aan integriteitsmaatregelen. Door goede communicatie hierover kan de effectiviteit van hard controls worden bevorderd. Vooral actieve vormen van communicatie, zoals bijvoorbeeld themabijeenkomsten en trainingen, verdienen hierbij de voorkeur.	De minister vindt de kenbaarheid van integriteitsmaatregelen en het investeren daarin belangrijk, maar doet op dit punt geen concrete toezeggingen.

<i>Plaats in deel 1</i>	<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Toezeggingen</i>
§ 2.5	Sinds onze nulmeting in 2004 is in opzet verbetering gerealiseerd in de registratie van meldingen en schendingen. Er zijn echter bij verschillende departementen nog steeds lacunes in de registratie, mede door problemen rond de realisatie van een rijksbreed systeem voor de registratie van integriteitsinbreuken. Ook de uniformiteit van de registratie laat nog te wensen over.	Wij bevelen aan de betrouwbaarheid en kwaliteit van de registratie van meldingen en inbreuken te verbeteren. Uniforme registratie en aggregatie is nodig om inzicht te krijgen in de meldingen en inbreuken per ministerie en voor de rijksdienst als geheel. Wij bevelen aan het uniforme registratiemodel dat eind 2008 is geïntroduceerd toe te passen bij alle ministeries.	In het informatiestatuut 2010 voor de informatieverstrekking van (personeels-) gegevens voor het Sociaal Jaarverslag Rijk is vastgelegd dat het landelijke model Registratie van integriteits-schendingen openbaar bestuur en politie gehanteerd zal worden.
§ 2.6	Sinds de aanpassing van de Ambtenarenwet in 2006 heeft de minister van BZK zich vanuit de coördinerende rol voor het integriteitsbeleid vooral gericht op enkele specifieke dossiers, zoals de uniforme registratie van integriteitsinbreuken en de aanpassing van klokkenluidersregelingen. De effecten van deze inspanningen zullen voor een belangrijk deel nog hun beslag moeten krijgen.	Wij bevelen aan dat de minister van BZK nadrukkelijk inhoud blijft geven aan haar coördinerende en stimulerende rol op het terrein van de integriteitszorg. Dit is in de eerste plaats nodig om ervoor te zorgen dat de inspanningen rond de registratie van integriteitsinbreuken en de klokkenluidersregelingen vruchten gaan afwerpen, en in de tweede plaats om in de breedte te waarborgen dat de bereikte resultaten op het terrein van integriteitszorg niet verloren gaan onder druk van taakstellingen en heroverwegingen.	Met ingang van 1 januari 2010 is de vernieuwde klokkenluidersregeling in werking getreden. De minister heeft een communicatietraject in gang gezet om de nieuwe regeling onder de aandacht te brengen. Tevens kondigt de minister aan de ministerraad een voorstel te zullen doen over het advies- en meldpunt voor klokkenluiders en het onderzoekspunt integriteitsaantastingen overheid.

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

In dit deel van ons rapport hebben we de voornaamste bevindingen opgenomen ter onderbouwing van onze conclusies en aanbevelingen in deel 1 van het rapport. Op onze website (www.rekenkamer.nl) is in deel 3 van het rapport een volledig overzicht van het onderzoekskader, de bevindingen en de methodologische verantwoording te vinden.

De doelstelling van het onderzoek is bij te dragen aan het integer functioneren van het Rijk door een Rijksbreed onderzoek te doen waarvan de resultaten kunnen worden afgezet tegen de nulmeting uit 2004. Aanvullend wilden we een indruk krijgen van de beleving van integriteit door Rijksambtenaren.

Ons onderzoek bij de ministeries, agentschappen en diensten omvat met het oog op de onderzoeksdoelen drie componenten:

1. We hebben het stelsel van integriteitszorg geïnventariseerd en de stand van zaken in 2009 hebben we vervolgens vergeleken met de resultaten van onze nulmeting in 2004.
2. We hebben een «belevingsonderzoek» gedaan door via internet een enquête voor te leggen aan een aselechte steekproef van ambtenaren van dezelfde organisaties.
3. We hebben een analyse verricht van de registratie van integriteitsmeldingen, integriteitsinbreuken en bestraffingen.

In dit deel van het rapport presenteren we de bevindingen van ons onderzoek, waarbij we ook verbanden leggen tussen de drie componenten van het onderzoek.

2 STELSEL VAN INTEGRITEITZORG

Elke organisatie in de publieke sector heeft in meer of mindere mate te maken met integriteitsrisico's. Dit betekent ook dat elke organisatie maatregelen moet treffen om inbreuken op de integriteit te voorkomen. Daarbij is het van belang dat een uitgebalanceerd pakket van preventieve, detectieve en repressieve maatregelen is getroffen. Wij noemen dit het stelsel van integriteitszorg.

Wij hebben, net als bij onze nulmeting uit 2004, geïnventariseerd of de ministeries en de in ons onderzoek betrokken agentschappen en diensten invulling hebben gegeven aan een aantal belangrijke elementen van het stelsel van integriteitszorg.⁴ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het voeren van een integriteitsbeleid, inclusief de evaluatie daarvan. Ook hebben we geïnventariseerd of gedragscodes, risicoanalyses, interne controles en integriteitsaudits deel uitmaken van het stelsel van integriteitszorg dat de organisaties hebben ingericht. Daarnaast hebben we onderzocht of onderwerpen die te maken hebben met de handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit, zijn afgedekt. Het gaat dan om de registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen, maar ook om het beschikken over een onderzoeksprotocol en het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM) als daartoe aanleiding bestaat.

In onze inventarisatie van de stand van zaken in 2009 hebben we ook een onderwerp betrokken dat nog geen deel uitmaakte van onze nulmeting uit 2004: de *soft controls*.

In dit hoofdstuk belichten we in welke mate de ministeries en de onderzochte agentschappen en diensten al invulling hebben gegeven aan de hiervoor genoemde elementen van integriteitszorg, en welke elementen nog verdere versterking behoeven.

2.1 Elementen van het stelsel van integriteitszorg

In deze paragraaf geven we een overzicht van de resultaten van onze inventarisatie van de stelsels van integriteitszorg bij de ministeries, de agentschappen en diensten.

Onze inventarisatie van het stelsel van integriteitszorg richt zich alleen op de opzet en het bestaan van de maatregelen, dus niet op de werking ervan.

2.1.1 Vooruitgang sinds 2004

In de volgende serie staafdiagrammen hebben wij de stand van zaken bij de ministeries⁵ in beeld gebracht. In de staven is aangegeven of aan de verschillende elementen van integriteitszorg wel (donkergrijs), ten dele (lichtgrijs) of nog niet (wit) invulling is gegeven.

Als een element van integriteitszorg niet geheel is uitgewerkt, impliceert dit overigens niet automatisch een negatief oordeel. Het is denkbaar dat een bepaald element voor het betreffende ministerie minder van belang is of door compenserende maatregelen al voldoende is afgedekt.

We hebben in de staafdiagrammen tevens een vergelijking gemaakt met de resultaten van onze eerdere (nul)meting uit 2004.

⁴ Een compleet overzicht van onze inventarisatie van het stelsel van integriteitszorg is te vinden in hoofdstuk 3 van deel 3 van ons rapport, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

⁵ Voor dit deel van het onderzoeksrapport beperken we ons tot het beeld bij de ministeries, omdat de in ons onderzoek betrokken agentschappen en diensten in grote lijnen een overeenkomstig beeld laten zien. De resultaten van de inventarisatie bij de agentschappen en diensten zijn te vinden in hoofdstuk 3 van deel 3 van ons rapport, te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Integriteitsbeleid

2009	9	4
2004	10	3

Gedragcode

2009	13		
2004	8	3	2

Evaluatie integriteitsbeleid

2009	8	4	1
2004	1	2	10

Risicoanalyse

2009	6	4	3
2004	2	6	5

Interne controle

2009	7	3	3
2004	1	7	5

Integriteitsaudits

2009	10	3	
2004	10	2	1

Registratie van meldingen

2009	10	2	1
2004	2	9	2

Registratie inbreuken

2009	10	1	2
2004	2	8	3

Onderzoeksprotocol

2009	10	1	2
2004	6	5	2

Aangifte OM

2009	13	
2004	11	2

Registratie bestraffingen

2009		10	1	2
2004	2		11	

Als we de mate waarin aan de verschillende elementen van integriteitszorg invulling is gegeven analyseren, zien we op de meeste punten een vooruitgang ten opzichte van 2004. Enkele elementen, zoals het integriteitsbeleid en de toepassing van integriteitsaudits, zijn bij de inventarisatie in 2009 ongeveer op hetzelfde niveau als in 2004. Risicoanalyses en interne controles zijn relatief minder (volledig) ingevuld. Op deze elementen gaan we in § 2.1.2 en § 2.1.3 uitvoeriger in.

Onze inventarisatie van de opzet van de registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen, alsmede de aangifte bij het OM geeft het beeld dat de ministeries deze elementen al in belangrijke mate hebben geregeld. We hebben deze elementen in ons onderzoek nader geanalyseerd. Daaruit blijkt dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de werking van deze onderdelen in de praktijk (zie § 2.1.4).

2.1.2 Risicoanalyse

Sommige werkgebieden, activiteiten of omstandigheden binnen een organisatie hebben een verhoogd risico, omdat ze kwetsbaar zijn voor integriteitsschendingen. Het is van belang de factoren te kennen die tot een verhoogd risico leiden. Hiertoe zal een risicoanalyse moeten worden uitgevoerd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke (aanvullende) maatregelen moeten worden getroffen ter compensatie van het verhoogde risico.

In de risicoanalyse zullen alle kwetsbare werkgebieden/activiteiten en alle omstandigheden die de kwetsbaarheid van de betreffende organisatie voor integriteitsschendingen vergroten, moeten worden betrokken.⁶ Het resultaat van de analyse is een overzicht van risicoverhogende factoren met een aanduiding van de oorzaken daarvan. Inzicht in specifieke integriteitsrisico's is van belang om het stelsel van integriteitszorg op maat in te richten en zo de effectiviteit ervan te bevorderen.

Uit ons onderzoek naar de stand van zaken in 2009 komt naar voren dat er slechts beperkte vooruitgang is geboekt bij het uitvoeren van risicoanalyses.

Enkele ministeries hebben aangegeven dat algemene analyses plaatsvinden van risico's voor de bedrijfsvoering, waarin integriteitsaspecten zijn betrokken. De integriteitsrisico's zijn in die gevallen echter nauwelijks herkenbaar in de betreffende analyses. Bij enkele ministeries is de verantwoordelijkheid voor risicoanalyses decentraal in de organisatie neergelegd. Dit kan ertoe leiden dat het zicht op risico's op overkoepelend niveau beperkt is, vooral als er niet is voorzien in mechanismen om op centraal niveau de uitvoering van risicoanalyses te monitoren en kennis te nemen van de resultaten.

2.1.3 Interne controle op naleving integriteitsbeleid

Elke overheidsorganisatie dient te beschikken over een aantal interne controlemaatregelen dat specifiek gericht is op de naleving van het integriteitsbeleid en de gedragscode. Er behoort bovendien monitoring plaats te vinden, zodat de resultaten van de interne controlemaatregelen

⁶ We verwijzen naar ons rapport *Signaleren van fraude* (Algemene Rekenkamer, 2008), waarin voorbeelden van risicofactoren zijn uitgewerkt.

kunnen worden bepaald en aan het management van de organisatie kunnen worden gerapporteerd.

De monitoring van en rapportage over de resultaten van interne controles kunnen organisaties helpen om zwakkere elementen in het stelsel van integriteitszorg bloot te leggen. Als deze elementen vervolgens worden aangepakt, kunnen interne controles er evenals risicoanalyses toe bijdragen dat het stelsel van integriteitszorg meer op maat kan worden ingericht.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat in 2009 ongeveer de helft van de ministeries interne controles uitvoert naar de naleving van integriteitsmaatregelen. Drie ministeries doen dit in beperkte mate en drie nog niet. Hoewel er ten opzichte van 2004 vooruitgang valt waar te nemen, moet het besef dat het formuleren van regels alleen niet voldoende is, bij sommige departementen kennelijk nog groeien. Aansluitend op de regelgeving zal ook de interne controle op de handhaving moeten worden georganiseerd.

2.1.4 Registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen

In ons rapport over de nulmeting in 2004⁷ hebben wij aanbevelingen geformuleerd om het rijksbrede inzicht in integriteitsinbreuken te verbeteren en te structureren. In het kader van onze inventarisatie in 2009 hebben wij opnieuw onderzoek gedaan naar de registratie van meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken.

In eerste instantie hebben wij onderzocht of de ministeries, agent-schappen en diensten een registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen bijhouden en zo ja, welke opzet die heeft.⁸ Aanvullend hierop hebben we alle ministeries gevraagd een (geanonimiseerd) overzicht aan te leveren van de meldingen die zij hebben geregistreerd in de jaren 2006 tot en met 2008. Wij hebben gevraagd naar het jaartal van de melding, het organisatieonderdeel, het soort melding, of er een onderzoek is geweest, of er aangifte is gedaan en of er een sanctie is getroffen. Deze overzichten hebben we vergeleken met de opgave van meldingen voor het Sociaal Jaarverslag Rijk van 2007 en 2008.

Van negen ministeries en van één agentschap hebben wij een overzicht van de meldingen en inbreuken ontvangen.⁹ De overige organisaties konden geen overzicht aanleveren of hadden in een enkel geval in de jaren 2006 tot en met 2008 geen meldingen ontvangen. Twee ministeries waren niet in staat om gegevens van vóór 2007 aan te leveren.

Op basis van de overzichten van de ministeries constateren wij dat er in de praktijk grote verschillen bestaan in de manier van registreren van meldingen. Zo registreren enkele ministeries meldingen niet centraal, maar decentraal. Deze ministeries bleken hierdoor niet in staat een volledig overzicht aan te leveren voor dit onderzoek.

De aan ons verstrekte gegevens over de meldingen en inbreuken komen niet geheel overeen met de bijdragen van de ministeries aan het Sociaal Jaarverslag Rijk. Bij acht departementen zijn er, in meer of mindere mate, verschillen te constateren in aantallen en rubricering. Deze afwijkingen kunnen verschillende oorzaken hebben. We noemden al de decentralisatie van de registratie. Een ander probleem is de herkomst van de gegevens voor het Sociaal Jaarverslag Rijk. Als een overkoepelende registratie ontbreekt, zijn deze gegevens meestal gebaseerd op ad hoc-opgaven van

⁷ Algemene Rekenkamer, 2005.

⁸ Onze bevindingen op dit onderdeel zijn te vinden in hoofdstuk 3 van deel 3 van ons rapport (§ 3.9 tot en met § 3.12), te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

⁹ Geen overzichten zijn ontvangen van de Ministeries van Financiën, Defensie, VenW en VWS.

organisatieonderdelen, waardoor de betrouwbaarheid lastig is vast te stellen. Verder kunnen verschillen ontstaan doordat meldingen die niet tot een geconstateerde inbreuk leiden of die betrekking hebben op nog lopende zaken, niet worden doorgegeven voor het Sociaal Jaarverslag Rijk. Soms treden verschillen op als één incident betrekking heeft op meer dan één ambtenaar of als één ambtenaar verscheidene inbreuken heeft gepleegd.

2.2 Beeld per ministerie

In de voorgaande paragrafen hebben wij een thematisch beeld geschetst van de aangetroffen stelsels van integriteitszorg. Om de vorderingen die ministeries hebben gemaakt in beeld te brengen, hebben we per ministerie de stand van zaken van de integriteitszorg in 2009 vergeleken met de situatie in 2004.¹⁰

Het volgende overzicht geeft per ministerie een beeld van de mate waarin invulling is gegeven aan aspecten van integriteitszorg in 2004 en in 2009.

	AZ		BUZA		JUS		BZK		OCW		FIN		DEF		VROM		V&W		EZ		LNV		SZW		VWS		
	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	
Integriteitsbeleid	+	+	+	⊙	⊙	+	+	+	+	+	+	⊙	+	⊙	+	+	+	+	⊙	+	+	+	+	⊙	+	⊙	
Gedragscode	+	-	+	+	+	+	+	+	⊙	+	+	+	+	+	+	+	+	+	⊙	+	⊙	+	+	+	+	+	-
Beleidsvaluatie	+	-	+	-	⊙	-	⊙	-	+	-	-	-	+	⊙	+	-	+	+	+	-	⊙	⊙	+	-	⊙	-	
Risicoanalyse	+	⊙	+	+	-	-	⊙	-	⊙	+	-	⊙	-	⊙	+	⊙	+	⊙	⊙	⊙	+	-	⊙	-	+	-	
Interne controle	+	-	+	⊙	⊙	-	+	⊙	+	⊙	⊙	-	-	-	⊙	⊙	+	⊙	+	+	-	⊙	+	-	-	⊙	
Integriteitsaudits	+	⊙	+	-	+	+	+	+	⊙	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	
Meldingenregistratie	+	⊙	+	-	+	⊙	+	⊙	+	⊙	⊙	⊙	+	+	+	⊙	+	⊙	⊙	⊙	+	+	-	-	-	⊙	
Inbreukenregistratie	+	⊙	+	⊙	+	-	+	-	+	⊙	+	⊙	-	-	+	⊙	+	⊙	+	+	⊙	+	+	⊙	-	⊙	
Onderzoeksprotocol	+	+	+	+	+	+	⊙	+	⊙	-	⊙	+	-	+	+	+	+	-	-	+	+	+	⊙	⊙	⊙		
Aangifte OM	+	+	+	+	+	⊙	+	+	+	+	+	+	⊙	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Registratie bestraffingen	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	+	⊙	-	+	-	-	-	

+ Wel in voorzien ⊙ Ten dele in voorzien - Niet in voorzien

Uit dit overzicht is af te leiden dat negen van de dertien ministeries vooruitgang laten zien bij de afdekking van aspecten van integriteitszorg. Vooral de Ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken hebben veel vooruitgang geboekt, gevolgd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Vier ministeries zijn min of meer op hetzelfde niveau gebleven als zij in 2004 hadden. Daarbij gaat het om de Ministeries van Financiën, Defensie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Bij deze ministeries is er nog ruimte voor verbeteringen in het stelsel van integriteitszorg.

De negen ministeries die aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij de afdekking van integriteitsaspecten, zullen de aandacht in de komende jaren vooral moeten richten op het behoud van het bereikte niveau en het verder verbeteren van de kwaliteit van het stelsel van integriteitszorg. We hebben tijdens het onderzoek gesignaleerd dat onder druk van taakstellingen en heroverwegingen de aandacht voor integriteitszorg kan

¹⁰ Zie hiervoor de bevindingenrasters per ministerie op onze website, www.rekenkamer.nl.

verslappen. Zo hebben we waargenomen dat een integriteitsproject bij een ministerie de status van posterioriteit heeft gekregen.

3 SOFT CONTROLS EN COMMUNICATIE

3.1 Voorbeeldgedrag en ethische sturing

Ons belevingsonderzoek onder ambtenaren van de ministeries en van enkele agentschappen en diensten levert duidelijke inzichten op over de betekenis die *soft controls*¹¹ en communicatie kunnen hebben voor een integere cultuur in organisaties. Als we de uitkomsten van het belevingsonderzoek analyseren,¹² blijkt dat duidelijke waarden en normen, voorbeeldgedrag van het management, een eerlijke behandeling en goede relaties met collega's in belangrijke mate bijdragen aan het moreel bewustzijn van medewerkers. Daarnaast dragen collegiaal gedrag en een eerlijke behandeling ook direct bij aan een integere werkhouding. Hieruit kan worden afgeleid dat *soft controls* een wezenlijke bijdrage leveren aan de integere werkhouding van medewerkers in een organisatie.

Onze onderzoeksbevindingen wijzen erop dat er op het punt van de *soft controls* en het bevorderen van een integere cultuur nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Dat lichten we in deze paragraaf verder toe.

Voorbeeldfunctie management

We hebben aan de hand van stellingen medewerkers gevraagd naar hun mening over het voorbeeldgedrag van en de ethische sturing door het management. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer. Elke stelling kon worden beantwoord door een keuze te maken uit vijf opties.¹³ De cellen van de tabellen vermelden de percentages respondenten die voor de betreffende antwoordcategorie hebben gekozen. Door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat het totale percentage per vraag niet helemaal op 100 uitkomt. Het percentage in de antwoordcategorie waarin de mediaan valt is vet gemaakt.

<i>Vragen</i>	<i>Helemaal eens</i>			<i>Helemaal oneens</i>	
Het management van mijn organisatie draagt hoge ethische standaarden uit.	6	40	38	13	2
Sancties op onfatsoenlijk handelen worden streng gehandhaafd in mijn organisatie.	4	29	52	13	2
Immoreel gedrag wordt bestraft.	4	34	50	10	2
Het management van mijn organisatie laat regelmatig zien dat het grote waarde hecht aan ethisch (fatsoenlijk) gedrag.	6	36	39	17	2
Het management stuurt besluitvorming in een ethische richting.	3	29	51	15	2
Het management reageert adequaat als zich een (mogelijke) schending van de integriteit in mijn organisatie heeft voorgedaan.	7	38	47	7	2

¹¹ Zie § 1.3.4 van deel 3 van ons rapport (te raadplegen op www.rekenkamer.nl) voor een toelichting op *soft controls*.

¹² Zie § 4.2.3 van deel 3 van ons rapport (te raadplegen op www.rekenkamer.nl).

¹³ Deze vijf opties zijn: helemaal mee eens / mee eens / noch mee eens, noch mee oneens / mee oneens / helemaal mee oneens.

Ruim de helft van de medewerkers geeft met zijn reactie op de stellingen aan het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door het management neutraal of negatief te beoordelen. Het algemene beeld is dat een minderheid van de medewerkers het (helemaal) eens is met de stellingen.

Visie van leidinggevendenden zelf

Een andere bevinding die van belang is voor de bevordering van een

integere cultuur in een organisatie betreft de visie van leidinggevend en integriteitsaspecten in de eigen organisatie. Onderstaande tabel bevat de onderzoeksuitkomsten op dit punt. De tabel geeft een vergelijkend overzicht van de scores van leidinggevend en niet-leidinggevend (uitgedrukt in indexcijfers)¹⁴ per cluster van het belevingsonderzoek.

<i>Cluster</i>	<i>Index</i>	<i>Leidinggevend</i>	<i>Niet leidinggevend</i>
Respect voor collega's	86	88	86
Naleven regels	84	83*	84
Collegiaal gedrag	75	77	74
Integriteit algemeen	70	73	70
Integer werken	70	72	70
Moreel bewustzijn	69	72	68
Eerlijke behandeling	66	72	64
Waarden en normen	65	67*	64
Gedragsregels	62	66	61
Integriteitsbeleid	58	63	58
Voorbeeldfunctie management	57	62	56
Communicatie rond incidenten	53	55	53

* Verschil niet significant

De uitkomsten laten zien dat leidinggevend in het algemeen positiever denken over het integriteitsbeleid en de resultaten ervan dan niet-leidinggevend.

Deze positieve opvatting van het management kan ertoe bijdragen dat integriteitsrisico's worden onderschat en de kwaliteit van de integriteitszorg in de organisatie wordt overschat.

3.2 Bevorderen integriteitsbewustzijn en competenties

Soft controls richten zich onder andere op het integriteitsbewustzijn en de morele competenties van medewerkers. De achterliggende gedachte is dat alleen het formuleren van een integriteitsbeleid of een gedragscode niet voldoet. Medewerkers moeten dit beleid ook kennen en begrijpen om het in de praktijk te laten werken. In het kader van ons belevingsonderzoek hebben we aandacht besteed aan de opvattingen van medewerkers op dit punt.

Integriteitsbeleid

De volgende tabel geeft de reactie van medewerkers weer op stellingen rond het integriteitsbeleid van de organisatie waar zij werkzaam zijn.

<i>Vragen</i>	<i>Helemaal eens</i>		<i>Helemaal oneens</i>		
Het management van mijn organisatie heeft een heldere visie op het gewenste integriteitsbeleid en de wijze waarop zij dat vorm wil geven.	8	49	31	10	2
De medewerkers worden voldoende geïnformeerd over alle aspecten van het integriteitsbeleid van de organisatie.	7	46	29	15	1
Leidinggevend sturen actief op het voeren van integriteitsbeleid en maatregelen.	4	33	41	20	2
Het management let op ontwikkelingen in onze omgeving om te anticiperen op toekomstige integriteitsrisico's.	4	31	47	16	2

¹⁴ Zie bijlage 2 van deel 3 van ons rapport (te raadplegen op www.rekenkamer.nl) voor verdere toelichting.

Vragen	Helemaal eens		Helemaal oneens		
De organisatie ondersteunt medewerkers bij lastige situaties en dilemma's.	6	44	38	11	2
Tijdens personeelsgesprekken is er voldoende aandacht voor integriteit.	6	40	37	15	3

Uit de tabel valt op te maken dat ongeveer de helft van de medewerkers vindt dat de eigen organisatie een heldere visie op integriteit heeft en haar medewerkers daarover informeert. Minder dan de helft van de medewerkers vindt echter dat het management van de organisatie voldoende stuurt op het integriteitsbeleid.

We hebben deze resultaten vergeleken met de bevindingen uit ons inventariserend onderzoek naar het stelsel van integriteitszorg. Daaruit komt het beeld naar voren dat de meeste aspecten van het integriteitsbeleid geheel of ten dele zijn ingevuld (zie ook hoofdstuk 2). Dit wijst erop dat de getroffen maatregelen bij verschillende organisaties in de opzetfase zijn blijven steken en nog onvoldoende weerslag hebben op de beleving van integriteit door de medewerkers.

Blijkens de tabel vindt minder dan de helft van de respondenten dat er tijdens personeelsgesprekken voldoende aandacht is voor het onderwerp integriteit. Ook dit contrasteert met onze overige bevindingen. In ons inventariserend onderzoek heeft het merendeel van de ministeries, agentschappen en diensten namelijk aangegeven dat integriteit onderdeel vormt van werkoverleg en functioneringsgesprekken.

Waarden en normen

De volgende tabel geeft de reactie van medewerkers weer op stellingen die betrekking hebben op de (communicatie over) waarden en normen in de organisatie.

Vragen	Helemaal eens		Helemaal oneens		
De organisatie heeft duidelijke waarden en normen geformuleerd.	11	56	24	8	1
Collega's kennen en begrijpen de waarden en normen van de organisatie.	6	53	31	8	1
De waarden en normen van de organisatie zijn relevant en richtinggevend voor mijn werk.	10	52	29	7	1
Collega's weten wanneer welke waarden en normen gelden en nemen deze mee in hun beslissingen.	6	49	36	8	1




Ruim de helft van de respondenten van alle organisaties vindt de waarden en normen van de organisatie duidelijk, begrijpelijk en toepasbaar. We constateren dat dit in grote lijnen strookt met onze bevindingen over de aanwezigheid van gedragscodes (zie hoofdstuk 2). Daaruit blijkt namelijk dat gedragscodes inmiddels gemeengoed zijn bij de ministeries en de in het onderzoek betrokken agentschappen en diensten. Ook ten tijde van de nulmeting in 2004 was dit al grotendeels het geval. Uit de resultaten van ons belevingsonderzoek blijkt dat de medewerkers in het algemeen voldoende inzicht hebben gekregen in de waarden en normen van de organisatie waar zij werken.

3.3 Bekendheid van integriteitsregelingen

Het integriteitsbeleid en de gedragscode van een organisatie behoren te zijn vertaald in regelingen die medewerkers duidelijkheid bieden over de te hanteren gedragslijn in concrete situaties. Het gaat bijvoorbeeld om regelingen voor nevenfuncties en de acceptatie van giften.

De volgende tabel geeft een overzicht van de mate waarin we bepaalde integriteitsregelingen hebben aangetroffen bij onze inventarisatie in 2009.

Integriteitsregelingen 2009	Ministeries			Agentschappen/ diensten		
	Wel in voorzien	Ten dele in voorzien	Niet in voorzien	Wel in voorzien	Ten dele in voorzien	Niet in voorzien
Klokkenluidersregeling (meldingsregeling misstanden)	13	0	0	6	0	0
Nevenfuncties/nevenverdiensten	13	0	0	6	0	0
Nevenbelangen	9	0	4	5	0	1
Regeling acceptatie geschenken	13	0	0	5	1	0
Draaideurconstructies	11	1	1	5	1	0
Afleggen ambtseed/belofte	13	0	0	5	1	0
Declaratieregelingen	8	3	2	5	1	0
(Computer) informatiebeveiliging / geheimhouding	13	0	0	5	1	0
Vertrouwenspersoon integriteit	13	0	0	6	0	0
Vertrouwenspersoon «klokkenluiders»	13	0	0	6	0	0
Vertrouwenspersoon seksuele intimidatie/discriminatie	12	1	0	5	1	0
Kwetsbare functies / screening (ook van externe relaties)	12	0	1	5	1	0
Regeling gebruik internet / eigendommen ministerie	10	3	0	4	1	1
Regeling (ongewenste) omgangsvormen	11	1	1	5	0	1
Regeling voor het geven van geschenken	3	2	8	1	0	5

	Wel in voorzien
	Ten dele in voorzien
	Niet in voorzien

De dertien ministeries en de zes in ons onderzoek betrokken agentschappen en diensten blijken te beschikken over een vrij compleet pakket integriteitsregelingen. Ook bij de nulmeting in 2004 bleek al dat veel integriteitsregelingen aanwezig waren.

Als integriteitsregelingen aanwezig zijn, sorteren ze niet vanzelfsprekend effect. Daarvoor is het nodig dat de regelingen bekend zijn bij de medewerkers van een organisatie en ook toegepast worden. Om een indruk te krijgen in hoeverre bij de ministeries en bij de onderzochte agentschappen en diensten aan deze voorwaarden is voldaan, hebben wij als onderdeel van onze internetenquête onder ambtenaren vragen gesteld over de mate waarin zij bekend zijn met integriteitsregelingen en over de mate waarin deze worden nageleefd.

De volgende tabel bevat de uitkomsten. De tabel heeft betrekking op een deel van de integriteitsregelingen die deel uitmaakten van onze inventarisatie van het stelsel van integriteitszorg.

<i>Vragen</i>	<i>De procedure is mij niet bekend</i>	<i>Ik weet dat de procedure bestaat</i>	<i>De procedure bestaat en wordt nageleefd</i>	<i>De procedure wordt nageleefd en werkt</i>
Regeling nevenfuncties/financiële (neven)belangen	11	48	31	10
Regeling aannemen geschenken/uitnodigingen	6	41	39	15
Informatie- en geheimhoudingsregeling	8	36	41	15
Regeling ongewenste omgangsvormen	18	42	31	4
Regeling draaideurconstructies	49	30	17	4
Declaratieregeling	4	34	44	18
Regeling e-mail/internetgebruik	13	44	35	8
Regeling omgang bedrijfsmiddelen	35	32	27	6

De declaratie-, geheimhoudings- en geschenkenregelingen zijn bij de meeste respondenten bekend en ook meer dan de helft van de medewerkers denkt dat deze regelingen worden nageleefd. De overige regelingen zijn echter duidelijk minder bekend. De Regeling draaideurconstructies en de Regeling omgang bedrijfsmiddelen zijn over de hele linie het minst bekend. De antwoorden op vragen over de regelingen rond nevenfuncties, ongewenste omgangsvormen en internetgebruik laten overigens zien dat er soms veel verschil bestaat tussen organisaties. Over het geheel beschouwd stellen we vast dat een substantieel deel van de medewerkers (nog) niet bekend is met de aanwezige integriteitsregelingen.

Procedures bij inbreuken

Omdat een effectieve aanpak van mogelijke integriteitsinbreuken mede afhankelijk is van een goede bekendheid van meldingsregelingen, hebben we in het belevingsonderzoek vragen gesteld over de kennis van procedures rond het melden en afhandelen van incidenten. Daarbij zijn soortgelijke antwoordcategorieën gehanteerd als bij de vragen over de bekendheid met integriteitsregelingen.

<i>Vragen</i>	<i>De procedure is mij niet bekend</i>	<i>Ik weet dat de procedure bestaat</i>	<i>De procedure bestaat en wordt nageleefd</i>	<i>De procedure wordt nageleefd en werkt</i>
Er is een procedure om vermoedens van integriteitsinbreuken te melden.	39	46	12	3
Er is een procedure voor het onderzoeken van vermoedens van schendingen.	51	36	11	3

<i>Vragen</i>	<i>De procedure is mij niet bekend</i>	<i>Ik weet dat de procedure bestaat</i>	<i>De procedure bestaat en wordt nageleefd</i>	<i>De procedure wordt nageleefd en werkt</i>
Er is een sanctiebeleid bij incidenten.	47	39	12	2
Er is een procedure voor het communiceren van schendingen.	63	27	8	2
Er is een registratie van (vermoedens van) schendingen.	67	24	7	2

Ruim de helft van de medewerkers blijkt niet bekend te zijn met procedures voor onderzoek, communicatie en registratie van integriteitsschendingen. Het sanctiebeleid en de meldingsprocedure zijn bij een grote minderheid eveneens onbekend.¹⁵

Ook hier is dus een discrepantie te constateren tussen de aanwezigheid van de relevante procedures enerzijds, en de bekendheid ervan onder medewerkers anderzijds.

¹⁵ Als het gaat om de bekendheid met de meldingsprocedure bestaat er overigens een grote variatie tussen de organisaties. Bij sommige ministeries, agentschappen respectievelijk diensten is 20% van de respondenten (Ministerie van Buitenlandse Zaken) onbekend met de meldingsprocedure; bij andere is dit 74% (CBG).

4 RIJSBREDE COÖRDINATIE

4.1 Invulling coördinerende rol BZK

De minister van BZK heeft een coördinerende rol voor het integriteitsbeleid in de publieke sector. Deze rol is niet beperkt tot het Rijk, maar omvat ook de andere overheden in Nederland. De coördinerende rol is niet specifiek vastgelegd, maar vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor een goed functionerend openbaar bestuur. Daarnaast heeft de minister een rol als sectorwerkgever voor de sector Rijksoverheid en de sector Politie, waartoe ook de coördinatie van de integriteitszorg behoort.

De coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van BZK houdt in de eerste plaats in dat de minister een sturende rol vervult door zorg te dragen voor de wet- en regelgeving. In de tweede plaats heeft de minister een initiërende, stimulerende en faciliterende rol, die de afgelopen jaren onder andere tot uitdrukking is gekomen bij de uniforme registratie van integriteitsinbreuken en de regelingen voor klokkenluiders. Wij gaan in § 4.2 en § 4.3 dieper op deze onderwerpen in.

4.2 Uniforme registratie van meldingen, inbreuken en bestraffingen

Om verantwoording te kunnen afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode, moet het management van overheidsorganisaties een betrouwbaar beeld hebben van de integriteitsschendingen binnen de eigen organisatie en de wijze waarop deze zijn afgehandeld.

Enkele jaren geleden kwam uit onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (2005) en de Vrije Universiteit (Nelen & Huberts, 2005) naar voren dat er verschillen bestonden tussen de definities van het begrip «integriteitsschending» die overheidsinstanties hanteerden, en dat niet alle overheidsinstanties meldingen van integriteitsschendingen goed en betrouwbaar registreerden.

In reactie hierop heeft de minister van BZK twee initiatieven genomen om te komen tot uniforme registratie van integriteitsschendingen: het project Registratiesysteem Integriteitsschendingen (RI) en het project landelijke Uniforme Registratie Integriteitsschendingen (URI). Hieronder worden beide initiatieven toegelicht.

4.2.1 Registratiesysteem Integriteitsschendingen

In 2006 is het Ministerie van BZK begonnen met de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem voor de rijksbrede registratie van meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken (RI). Doel van dit systeem was om het inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen en kwetsbare plekken van de organisatie te vergroten. In 2007 werd een begin gemaakt met de uitrol van het RI. Al snel deden zich problemen rond het registratiesysteem voor. Deze gaven aanleiding tot een tussentijdse evaluatie. Daaruit kwam naar voren dat er onvoldoende garantie was voor de beveiliging van het systeem, dat er veel capaciteit en geld geïnvesteerd moest worden om het systeem te operationaliseren en dat het RI niet aansloot op de URI (zie § 4.2.2), waardoor vergelijking tussen sectoren niet mogelijk was. Hoe hoog de kosten voor de operationalisering waren is overigens niet vermeld in de evaluatie. Vooral de beveiliging en betrouwbaarheid van het systeem waren voor de deelne-

mende ministeries aanleiding om te wachten met invoering van het RI. Uiteindelijk is besloten niet verder te investeren in het RI en de lessen van dit project te gebruiken voor de verdere ontwikkeling van de URI.

4.2.2 Uniforme Registratie Integriteit

Het URI-project is het tweede initiatief van de minister van BZK op het terrein van de registratie van integriteitsschendingen. Dit project heeft het model «Registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie» opgeleverd, dat is opgesteld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Dit landelijk model, dat op 5 november 2008 is gepresenteerd, moet bijdragen aan een grotere transparantie bij integriteitsschendingen en moet het mogelijk maken om de gegevens van verschillende overheidsorganisaties betrouwbaar te vergelijken. Het model registreert administratieve informatie, informatie over de melding, informatie over de betrokkene, het soort schending, de conclusie van het onderzoek, de bestuurlijke en ambtelijke afdoening en het eventuele strafrechtelijke traject.

4.2.3 Verantwoording in het Sociaal Jaarverslag Rijk

Alle ministeries die behoren tot de sector Rijk verstrekken jaarlijks gegevens over meldingen van integriteitsinbreuken, vastgestelde inbreuken en bestraffingen aan het Ministerie van BZK, als basisgegevens voor het Sociaal Jaarverslag Rijk. Uit de gegevens die de ministeries hebben aangeleverd over 2007 en 2008 blijkt dat er in 2007 in totaal 191 vermoedens van misstanden zijn geregistreerd en 205 vermoedens in 2008. Verder waren er 321 geregistreerde inbreuken in 2007 en 287 in 2008. De volgende tabel geeft daarvan een indeling in categorieën.

<i>Geconstateerde inbreuken op de integriteit/sector Rijk</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Belangenverstrengeling	18	19
Fraude/diefstal	80	83
Lekken van informatie/schending geheimhoudingsplicht	28	21
Misbruik van bevoegdheden	32	22
Oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen	71	70
Ongewenste omgangsvormen (inclusief bedreiging)	92	64
Overig	0	8
Totaal	321	287

De gegevens die worden aangeleverd voor het Sociaal Jaarverslag Rijk laten zien dat in de meeste gevallen intern onderzoek plaatsvindt naar de meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken. Extern onderzoek of aangifte bij het OM komen relatief weinig voor.

4.3 Klokkenluidersregeling

Evaluatie klokkenluidersregeling

De Ambtenarenwet verplicht overheden een klokkenluidersregeling te hebben. In april 2008 is een evaluatie verschenen van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector, die heeft aangetoond dat de doelen van deze regelingen niet of slechts gedeeltelijk worden bereikt.

De klokkenluidersregelingen bevorderen het intern melden en opsporen van misstanden onvoldoende en de regelingen hebben niet bijgedragen aan de (rechts)bescherming van klokkenluiders.

Verbeterde klokkenluidersregeling voor Rijk, Politie en Defensie

In de zomer van 2008 heeft een ambtelijke werkgroep van de sectoren Rijk en Politie zich gebogen over een nieuwe klokkenluidersregeling. De sector Defensie heeft zich bij dit proces aangesloten.

De belangrijkste voorgestelde verbeteringen zijn de volgende.

- In de nieuwe regeling wordt de kring van meldingsgerechtigden uitgebreid, waardoor behalve ambtenaren in actieve dienst ook bijvoorbeeld gewezen ambtenaren en personen die anders dan op basis van een aanstelling binnen de organisatie werkzaam zijn (zoals uitzendkrachten) een melding kunnen doen.
- Om geen onnodige drempels op te werpen voor potentiële melders worden in de definitie van het begrip misstand de verzwarende kwalificaties als «grove», «groot» en «zeer» geschrapt. Hiermee wordt bereikt dat er over meer zaken meldingen kunnen worden gedaan.
- In de nieuwe regeling is het uitgangspunt dat de identiteit van de melder niet bekend wordt gemaakt zonder instemming van de melder. Overigens is de vertrouwelijkheid niet absoluut. Wanneer sprake is van vermeende strafbare feiten en er een strafrechtelijk onderzoek volgt, kan de melder worden aangemerkt als getuige of (mede-)verdachte.
- Ter concretisering van het algemene verbod om melders vanwege de melding te benadelen worden in de nieuwe regeling rechtshandelingen genoemd die in elk geval onder het verbod vallen. Het gaat dan onder meer om schorsing en ontslag, ordemaatregelen en het onthouden van salarisverhoging.
- De regeling voorziet onder bepaalde voorwaarden in de aanspraak op vergoeding van proceskosten.

De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht over het ontwerp van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) tot wijziging van de regeling voor de sectoren Rijk en Politie. Het Ministerie van BZK heeft de regeling medio december 2009 gepubliceerd. Een regeling voor de sector Defensie zal naar verwachting spoedig volgen.

Actieplan

Naar aanleiding van de evaluatie van april 2008 heeft de minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin zij een actieplan aankondigt ter bevordering van het melden van misstanden en verdere bescherming van de klokkenluiders voor de sectoren Rijk en Politie.¹⁶ De nieuwe regeling zoals hiervoor geschetst, maakt hiervan deel uit. Over de brief is in de Tweede Kamer een Algemeen Overleg gehouden, waarin onder andere de motie-Heijnen is aangenomen.¹⁷

De motie-Heijnen verzoekt het kabinet behalve een actieplan voor de publieke sector ook een actieplan voor de private sector op te stellen, in samenwerking met werkgevers en werknemers. De motie verzoekt tevens om beide actieplannen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en de Kamer hierover voor het einde van 2008 te informeren. Ook wordt in de motie de wens van de Kamer verwoord om te komen tot één herkenbaar onafhankelijk «meldpunt klokkenluiders» voor zowel de publieke als de private sector.

Het kabinet heeft inmiddels besloten een advies- en verwijspunt klokkenluiders op te richten. De taken van dit instituut liggen op het vlak van «... informatie en advies, het bieden van een luisterend oor, het doorverwijzen naar de juiste instantie, het opbouwen en bundelen van expertise, het geven van algemene voorlichting aan werkgevers en werknemers en het zicht houden op het proces.»¹⁸

¹⁶ BZK, 2008b.

¹⁷ Tweede Kamer, 2008.

¹⁸ BZK, 2008a.

Bij het afsluiten van ons onderzoek, in november 2009, was nog niet bekend wanneer het advies- en verwijspunt van start zou gaan.

Gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APS	Arbeidszaken Publieke Sector
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
AW	Ambtenarenwet
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAOP	Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel
CBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DGBK	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGOBR	Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
DGV	Directoraat-generaal Veiligheid
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
M	(Meldpunt) Meld Misdaad Anoniem
IPO	Interprovinciaal Overleg
OM	Openbaar Ministerie
RI	Registratiesysteem Integriteitsschendingen
SJR	Sociaal Jaarverslag Rijk
URI	Uniforme Registratie Integriteitsschendingen
UvW	Unie van Waterschappen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1996). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 655. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1998). *Rechtmatigheidsonderzoek 1997; Tussenbalans integriteitsbeleid*. Tweede Kamer, 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit; Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Signaleren van fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

BZK (2003). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie; Nota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 844, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2008a). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 15 april 2008, ter aanbieding van twee rapporten over integriteit in de publieke sector*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 844, nr. 13. Den Haag: Sdu.

BZK (2008b). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 22 mei 2008 over de voortgang rond de klokkenluidersregelingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 844, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Justitie & BZK (2005). *Corruptiepreventie; Nota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 374, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Nelen, J.M. & L.W.J.C. Huberts (2005). *Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur: omvang, aard en afdoening*. Utrecht: Lemma.

Tweede Kamer (2008). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Motie over een actieplan voor de publieke en één voor de private sector (motie-Heijnen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 844, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Universiteit Utrecht (2008). *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (eindrapport april 2008)*. Utrecht: Universiteit Utrecht/Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.G.L. Benner RE RA (projectleider)
Dhr. mr. C.R. Broer
Dhr. ing. A. Colon RE
Dhr. A. Goes
Mw. drs. I.J. de Haan
Mw. drs. L. Strijker
Mw. drs. J.C. Vos-Schellekens
Dhr. drs. G.A. van der Velden

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Levien Willemse

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 139831

ISBN 978 90 12 13362 3

NUR 823

