

*Handboek*  
*Integriteitsonderzoek*

*integriteit*



# Handboek Integriteitsonderzoek

---

## Leidraad voor preventief zelfonderzoek naar kwetsbaarheden binnen overheidsorganisaties

## Woord vooraf

---

Het is van cruciaal belang dat de burger vertrouwen heeft in het goed functioneren van het openbaar bestuur. Dit vertrouwen blijft alleen bestaan, indien het functioneren van de overheid getuigt van professionaliteit, zorgvuldigheid en integriteit. Dit vergt voortdurende aandacht voor deze onderwerpen bij bestuur en management.

Het zorgdragen voor een integere overheidsorganisatie is primair een verantwoordelijkheid van elke overheidsorganisatie zelf. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een taak bij het nader vormgeven, integreren en stimuleren van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheidsinstellingen. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is één van de onderdelen van het ministerie. In het kader van zijn wettelijke taak ontplooit de AIVD een aantal activiteiten op integriteitsgebied, waaronder het ontwikkelen en ter beschikking stellen van het Handboek Integriteitsonderzoek.

Dit Handboek is een geactualiseerde versie van de in 1996 verschenen handleiding “Een beetje integer kan niet”. Deze handleiding is de afgelopen jaren binnen diverse organisaties in het openbaar bestuur gebruikt. De ervaringen die zijn opgedaan hebben geleid tot het vernieuwde Handboek Integriteitsonderzoek. De onderzoeksmethode die er aan ten grondslag ligt is gericht op het in kaart brengen van de potentiële kwetsbaarheden binnen organisaties en niet op het opsporen van individuele niet-integere personen. Het is een instrument dat zelfstandig gebruikt kan worden door elk type overheidsorganisatie. Voor vragen over het Handboek kunt u uiteraard terecht bij de AIVD. In sommige gevallen kan de AIVD (op verzoek) het onderzoek - op afstand - begeleiden.

Ik kan u het Handboek Integriteitsonderzoek van harte aanbevelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.W. Remkes

# Inhoud

---

## Deel I: integriteit

	Samenvatting	5
1	Over het Handboek	7
2	Over integriteit in algemene zin	15

## Deel II: onderzoeksmethodiek

	Samenvatting	5
1	Vorbereidende activiteiten	9
2	De onderzoeksmethodiek	15

## Deel III: bijlagen, achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal

	Samenvatting	5
	Kernbegrippenlijst	7
	Schema methodiek	10
1	Tools ten behoeve van voorbereidende activiteiten	11
2	Tools ten behoeve van Fase A	23
3	Tools ten behoeve van Fase B	33
4	Tools ten behoeve van Fase C	49



Handboek Integriteitsonderzoek

Deel I Integriteit

# deel I

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Handboek Integriteitsonderzoek

---

## Deel I Integriteit



# Inhoud

---

	Samenvatting	5
I	Over het Handboek	7
I.1	Het (herziene) Handboek Integriteitsonderzoek	7
I.2	Uitgangspunten van het Handboek Integriteitsonderzoek	8
I.3	De onderzoeksmethodiek in kort bestek	9
I.4	De keuze voor het Handboek Integriteitsonderzoek	12
2	Over integriteit in algemene zin	15
2.1	Integriteit en integriteitsbeleid	15
2.2	Het bijzondere belang van integriteit voor de overheid	18
2.3	Waarom vraagt integriteit tegenwoordig meer aandacht?	21
2.4	Weerbaarheid	22

## Samenvatting

---

Dit Handboek Integriteitsonderzoek is een volledig herziene versie van de in 1996 verschenen handleiding Een beetje integer kan niet. Voor deze herziening is gebruik gemaakt van de ervaringen die diverse organisatieonderdelen van de overheid de afgelopen jaren hebben opgedaan met het werken met de handleiding. Dit heeft geleid tot een meer toegespitste en meer gebruikersvriendelijke methode die overheidsorganisaties op gemakkelijke wijze zelfstandig kunnen toepassen. Maatwerk en gemak staan in dit handboek centraal. Zo wordt er niet langer een enquête afgenomen onder het voltallige personeel, maar wordt per organisatieonderdeel volstaan met het houden van interviews met enkele medewerkers.

Integriteit heeft alles te maken met de manier waarop we met elkaar omgaan, werken en samenwerken en met het handelen conform de geijkte waarden en normen. De 'Van Dale' spreekt van 'rechtschapenheid' en 'onomkoopbaarheid'. Integriteit bepaalt in hoge mate de kwaliteit van de organisatie en de wijze waarop 'de buitenwereld' tegen een organisatie aankijkt.

Het handboek bestaat uit drie delen. In Deel I wordt uiteengezet waarom overheidsorganisaties serieus aandacht moeten schenken aan integriteit. Uitgangspunt is daarbij dat een integriteitsaffaire doorgaans tot aanzienlijke imagoschade leidt. Integriteit heeft namelijk ook alles te maken met vertrouwen en betrouwbaarheid. Emotie en gevoelens spelen daarbij een belangrijke rol. Het voorkomen van een schending van de integriteit van een organisatie of een persoon is dan ook van het grootste belang. Dit handboek helpt u daarbij.

Dit handboek biedt u een methode om de weerbaarheid van de organisatie tegen een aantasting van, of aanvallen op de integriteit te vergroten. Het handboek is vooral een preventief instrument waarmee u – vanuit het oogpunt van integriteit – de meest structurele kwetsbaarheden binnen uw organisatie in kaart kunt brengen. Vergis u niet! Iedere overheidsorganisatie is kwetsbaar. Daarom beveelt dit handboek u diverse maatregelen aan die de integriteit kunnen bevorderen.

Integriteit is een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Een integere overheid is essentieel voor het goed kunnen functioneren van

onze democratische rechtsstaat. Het belang van aandacht voor integriteit is bovendien groter geworden omdat zich een aantal ontwikkelingen binnen overheid en samenleving voordoet waardoor het risico op aantastingen van de integriteit is toegenomen.

Het weerbaarheidsvermogen van organisaties tegen deze aantastingen blijkt doorgaans voor verbetering vatbaar. Bovendien blijkt de benadeelde organisatie de neiging te hebben om niet-integer gedrag 'onder de pet' te houden en er niet tegen op te treden.

In de paragrafen een tot en met vier van Deel I wordt ingegaan op de herziening en de uitgangspunten van de in 1996 gepresenteerde methodiek. In deze paragrafen ook veel aandacht voor de consequenties van de uitvoering van het integriteitsonderzoek. De paragrafen vijf tot en met acht gaan in op algemene en actuele noties op het gebied van integriteit.

De onderzoeksmethodiek in Deel II van dit Handboek Integriteitsonderzoek komt, kort samengevat, op het volgende neer: het in kaart brengen van de kwetsbaarheden (dit gebeurt in Fase A); het vaststellen van het weerbaarheidsvermogen van de organisatie dat daartegenover staat (Fase B); en het bepalen van de noodzakelijke aanvullende maatregelen die de weerbaarheid verhogen (Fase C).

In Deel III zijn, bij wijze van gereedschapskist, veel checklists, voorbeelden en achtergrondinformatie opgenomen.

# 1 Over het Handboek

---

## 1.1 Het (herziene) Handboek Integriteitsonderzoek

Begin jaren negentig heeft de (toenmalige) BVD in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een methode ontwikkeld waarmee overheidsorganisaties kunnen nagaan welke van haar onderdelen potentieel kwetsbaar zijn voor integriteits-aantastingen. De methode geeft ook aan hoe de weerbaarheid tegen dat soort aantastingen vergroot kan worden. In 1996 is de methode gepresenteerd in de vorm van een handleiding onder de titel *'Een beetje integer kan niet. Een handleiding waarmee u het integer functioneren van uw organisatie kunt bevorderen.'*

De handleiding is inmiddels met succes gebruikt binnen diverse geledingen van het openbaar bestuur. Ministeries, provincies, gemeenten, alsmede onderdelen van de politie en het Openbaar Ministerie hebben de methodiek toegepast. Ook in het buitenland is de handleiding gebruikt. Gezien de goede ervaringen met de handleiding en vanwege het feit dat integriteit al circa tien jaar als één van de belangrijkste kwaliteitseisen voor de overheid geldt (en dat ook in de toekomst zal blijven), is besloten om de handleiding te evalueren en opnieuw uit te brengen. In dit 'nieuwe' of 'herziene' Handboek Integriteitsonderzoek zijn veel waardevolle aanbevelingen en ervaringen verwerkt van gebruikers van de 'oude' handleiding.<sup>1</sup>

De basismethode, die aan dit nieuwe handboek ten grondslag ligt, is ongewijzigd gebleven. De opzet van de oorspronkelijke methode wordt (nog altijd) als gedegen en bruikbaar gezien. De drie logisch op elkaar volgende fasen waarmee de methode is opgebouwd, zijn gehandhaafd.

Dit handboek besteedt nu wel extra aandacht aan de voorbereidingen die getroffen moeten worden voordat het feitelijke onderzoek van start kan gaan. Waar in de oude handleiding informatie nog werd verzameld via een organisatiebrede enquête, hanteert dit nieuwe handboek een minder arbeidsintensieve methode door gebruik te maken van op maatwerk gerichte interviews. Ook is besloten het handboek meer toe te spitsen op de organisatiestructuur. De overweging hierbij is dat daar op de korte termijn de grootste en meest tastbare effecten kunnen worden gerealiseerd.

Dit handboek besteedt aandacht aan het onderzoeken van kwetsbare handelingen én organisatorische kwetsbaarheden. Deze laatste categorie lijkt nieuw, maar dat is slechts

ten dele zo. Het gaat om aspecten die ook reeds voor een deel in de oude handleiding aan bod kwamen. Zie op dit punt ook paragraaf drie.

Het principe van zelfwerkzaamheid, dat ten grondslag lag aan de vorige handleiding, is gehandhaafd en zelfs versterkt. Het nieuwe handboek is zodanig opgezet dat de gebruiker het integriteitsonderzoek (geheel) zelfstandig kan uitvoeren. Hiertoe zijn praktische instrumenten, achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal toegevoegd. De gebruiker kan dit allemaal eenvoudig toepassen of zich erdoor laten inspireren.

Dit handboek bestaat uit drie afzonderlijke maar wel op elkaar aansluitende delen. Deel I is van meer algemene aard en primair bedoeld voor de leiding (bestuur en management) van overheidsorganisaties. Het begrip 'integriteit', het belang van integriteit voor de organisatie en het weerbaarheidsvermogen waar de organisatie over beschikt, staan centraal.

Deel II is vooral bedoeld voor de uitvoerders van het integriteitsonderzoek. Het gaat in op de drie fasen en op de wijze waarop die doorlopen moeten worden (overigens mogen uitvoerders Deel I natuurlijk ook niet overslaan!). In Deel II staan veel verwijzingen naar Deel III waarin de achtergrondinformatie, de checklists en het voorbeeldmateriaal zijn opgenomen.

## 1.2      **Uitgangspunten van het Handboek Integriteitsonderzoek**

Dit handboek leidt u stapsgewijs door een integriteitsonderzoek waarmee de potentiële kwetsbaarheden binnen uw organisatie in kaart gebracht kunnen worden. Er liggen drie fundamentele uitgangspunten aan dit onderzoek ten grondslag.

Om te beginnen gaat het om een *preventief onderzoek*. Het onderzoek is niet gericht op het opsporen van niet-integere personen. Ook is het niet de bedoeling dat de persoonlijke integriteit van de werknemers in de organisatie op enigerlei wijze wordt getest. Het onderzoek wil vóór alles de potentiële kwetsbaarheden binnen de organisatie in kaart brengen. Bovendien is het de bedoeling om door het treffen van allerhande maatregelen de organisatie in de toekomst minder kwetsbaar te maken. Met andere woorden: het gaat om het optimaliseren van de weerbaarheid en het voorkomen van aantasting(en) van de integriteit in de toekomst.



Het is ook een *zelfonderzoek*. Dit houdt in dat het de eigen keuze en verantwoordelijkheid van de organisatie is om het onderzoek uit te voeren. De organisatie moet het zelf willen en er zelf invulling aan geven. Het is een project dat uitgevoerd wordt door de eigen mensen, met het volle commitment van het eigen management. De organisatie bepaalt zelf ook de normstelling ten aanzien van het gewenste integriteitsniveau.

Uit ervaring is gebleken dat hoe zelfstandiger de organisatie het project uitvoert:

- hoe meer de leiding zichzelf er verantwoordelijk voor zal voelen;
- hoe groter de kans is, dat het integriteitsbewustzijn echt in de organisatie beklijft;
- hoe meer draagvlak er zal zijn voor de conclusies en aanbevelingen;
- hoe groter de kans is dat deze ook daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden.

Tot slot richt het onderzoek zich vooral op de mogelijke verbeteringen in de *organisatiestructuur*. Het gaat dus om regels, procedures en systemen. Daarnaast (maar in veel mindere mate) besteedt dit handboek (in Deel III, Fase C) zijdelings aandacht aan enkele andere integriteitsinstrumenten als gedragscodes, dilemmatrainingen en de ambtseed.

### **1.3 De onderzoeksmethodiek in kort bestek**

De onderzoeksmethodiek bestaat uit drie opeenvolgende fasen. Per fase wordt verwezen naar praktische tips, checklists en voorbeelden die in Deel III van dit handboek zijn opgenomen.

Voorafgaand aan de eerste fase van het onderzoek wordt aangegeven welke activiteiten nodig zijn voordat het onderzoek daadwerkelijk kan worden gestart: de voorbereidende werkzaamheden of activiteiten.

Daar komen zaken aan de orde als het vaststellen van de verantwoordelijkheden voor het integriteitsonderzoek, het samenstellen van een projectgroep, het informeren van de organisatie en het instellen van een klankbordgroep.

Dan volgen de drie fasen die de kern van de methodiek vormen.

In Fase A worden de kwetsbaarheden in kaart gebracht.

Eerst wordt bekeken of er kwetsbare handelingen (KH) worden verricht. Dat zijn handelingen waarbij bijvoorbeeld geld of gevoelige informatie een belangrijke rol

speelt. Vervolgens wordt gekeken naar (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheid (OK). Daarbij gaat het om bepaalde situaties of processen die vanuit een oogpunt van integriteit eveneens potentieel kwetsbaar zijn. Denk hierbij aan het aannemen van (onbetrouwbaar) personeel en het verrichten van (ongewenste) nevenfuncties door medewerkers. Het hogere management inventariseert die kwetsbaarheden zelf. Om te kunnen beoordelen of, en in hoeverre de in Fase A in kaart gebrachte potentiële kwetsbaarheden, ook feitelijk kwetsbaar zijn, wordt in Fase B de bestaande weerbaarheid tegen integriteitsaantastingen in kaart gebracht. Wanneer de kwetsbaarheid uiteindelijk groter blijkt te zijn dan de weerbaarheid, worden er aanbevelingen gedaan om de weerbaarheid te vergroten (Fase C).

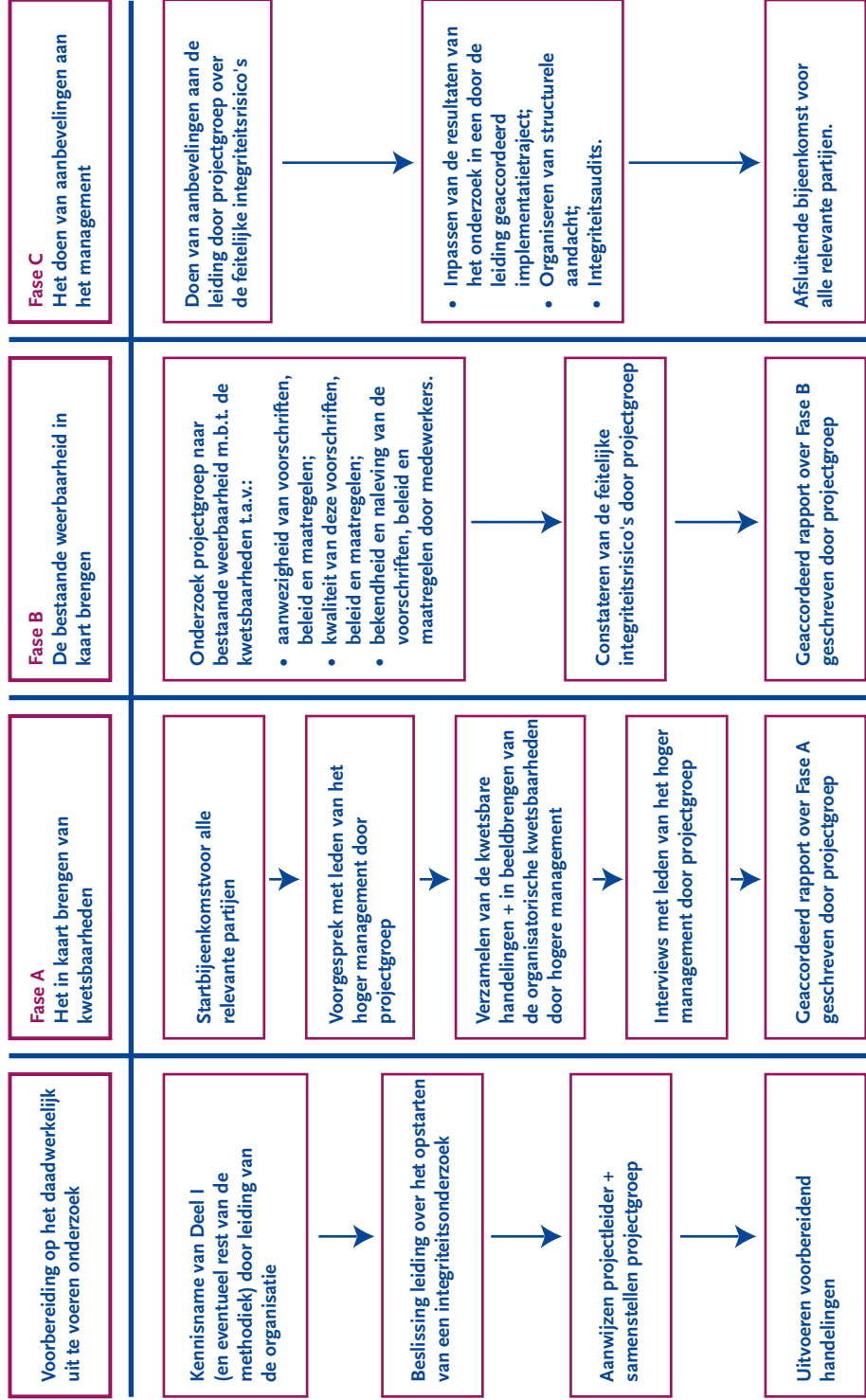
De in dit handboek gehanteerde methodiek wil vooral de kwetsbaarheden in de organisatie in kaart brengen en bovendien onderzoeken in hoeverre de weerbaarheid tegen integriteitsaantastingen is georganiseerd. De weerbaarheid wordt hoofdzakelijk getoetst door na te gaan welke administratieve voorschriften, procedures en richtlijnen reeds voorhanden zijn en door te bekijken of er al enigerlei vorm van integriteitsbeleid en/of –maatregelen aanwezig is. Als een en ander het geval is dan hebt u reeds een eerste belangrijke stap gezet in het integer maken van uw organisatie.

Er is evenwel méér nodig. Het integriteitsbeleid moet, afhankelijk van de aard van de organisatie en haar taken, aangevuld en vervolmaakt worden. Hiervoor zijn additionele instrumenten als gedragscodes en dilemmatrainingen geschikt. Deel III biedt u op dit punt al enkele handreikingen, zodat uw organisatie eventueel een vervolgtraject kan inzetten. Zie voor een overzicht van de opeenvolgende fasen het schema methodiek integriteitsonderzoek.

Het toepassen van de hier gebruikte onderzoeksmethodiek is de eerste stap in het verhogen van de weerbaarheid van de organisatie tegen integriteitsaantastingen. Handhaven van de integriteit verdient evenwel, evenals het handhaven van een bepaald kwaliteitsniveau, permanente aandacht. Deze eerste stap volstaat niet! Daarom wordt aanbevolen om het integriteitsbeleid (als tweede stap) periodiek te toetsen of te onderzoeken door middel van een zogeheten integriteitsaudit.

Een systeem voor integriteitsaudits is ontwikkeld onder leiding van het ministerie van Financiën.<sup>2</sup> Hoewel deze audits zijn toegespitst op de rijksoverheid, kunnen ze ter inspiratie dienen voor andere overheden. Deze vervolgstap wordt dan ook van harte aanbevolen. Zo kan uw organisatie immers ook in de toekomst weerbaar blijven tegen mogelijke aantastingen van de integriteit.

# Schema methodiek integriteitsonderzoek



## 1.4 De keuze voor het Handboek Integriteitsonderzoek

De hier gepresenteerde onderzoeksmethodiek heeft haar meerwaarde in het verleden bij verschillende overheidsorganisaties bewezen. Het is een praktische en handzame methode die uw organisatie weerbaarder kan maken tegen integriteitsaantastingen. Iedere organisatie kan het onderzoek zelfstandig uitvoeren, maar dat wil niet zeggen dat alles vanzelf gaat. Om het project tot een succes te maken moet u van tevoren goed nadenken over de consequenties die uitvoering van dit project voor uw organisatie kan hebben. De belangrijkste consequenties (of aandachtspunten) zijn:

- In zijn algemeenheid is de doorlooptijd van het integriteitsonderzoek ongeveer een jaar.
- Voldoende draagvlak van de ambtelijke en bestuurlijke leiding is een van de meest kritische factoren voor het welslagen van het project. De leiding van de organisatie moet voor honderd procent achter het project staan; hun steun is onontbeerlijk en zij moeten dit ook regelmatig binnen de organisatie uitdragen.
- Omdat integriteit soms toch een gevoelig onderwerp binnen een organisatie is en het bovendien om een weerbarstige materie gaat, moet er een sterke projectleider worden aangesteld. Bovendien doet de organisatie er goed aan om ervaren en capabele mensen gedeeltelijk vrij te maken om te participeren in de projectgroep.
- Alvorens het onderzoek daadwerkelijk te kunnen starten, moet er voldoende tijd in de voorbereiding en in het opstellen van een realistische planning worden gestoken.
- Wees er op voorbereid dat er gedurende het onderzoeksproces de nodige commotie in de organisatie kan ontstaan. Er kunnen incidenten opborrelen die de aandacht van het project afleiden. Een goede communicatie is daarom van wezenlijk belang. Steun en betrokkenheid van de ondernemingsraad kan daarbij helpen.
- Bij een halfslachtige uitvoering van het integriteitsproject is het heel goed mogelijk dat er negatieve effecten zullen optreden. Wees u daarvan bewust. Als eenmaal duidelijk is gemaakt waarom het project zo belangrijk is voor de organisatie, moet de leiding van de organisatie ook zorgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd. Gebeurt dat niet dan kan bij de medewerkers een gevoel van cynisme ontstaan waardoor het belang dat zij (aanvankelijk nog) aan integriteit hecht(t)en, zelfs kan afnemen.

Kortom, vooraf moet heel duidelijk zijn wat een dergelijk onderzoek voor de organisatie als geheel kan betekenen; zowel tijdens het onderzoeksproces zelf als in de toekomst, wanneer de resultaten helder zijn. In uw afwegingsproces hoeft u gelukkig 'het wiel niet helemaal zelf uit te vinden'. In Deel III van dit handboek kunt u veel achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal vinden dat u bij de voorbereiding en uitvoering van het project kan helpen.



## 2 Over integriteit in algemene zin

---

### 2.1 Integriteit en integriteitsbeleid

Zowel voor de ambtelijke als voor de politieke leiding van overheidsorganisaties is het van het grootste belang in te zien dat integriteit in toenemende mate een maatstaf is, waarnaar hun persoonlijke functioneren en het functioneren van de organisatie als geheel worden beoordeeld. Politici, maar zeker ook de burgers en de media stellen hoge eisen aan de integriteit van de overheid. Het vertrouwen in de overheid is direct gelieerd aan haar integriteit. Recente affaires hebben aangetoond dat een organisatie in diskrediet geraakt als de integriteit eenmaal geschonden is. De imagoschade die daaruit voortvloeit, is over het algemeen groot. De inspanningen die vervolgens nodig zijn om het geschonden vertrouwen terug te winnen, staan in geen verhouding tot de preventieve inspanningen die nodig zijn om de kans op integriteitsverlies te beperken: “An ounce of prevention is worth a pound of care.”

Helaas vrijwaart preventief integriteitsbeleid bestuursorganen niet van schending of aantasting van de integriteit. Wel wordt de kans daarop kleiner. Bovendien kan zichtbaar preventief beleid een rol spelen in het oordeel dat externen over de integriteitsschending vellen. Dat oordeel zal immers anders luiden als de betreffende organisatie tevoren aantoonbaar heeft geprobeerd de kans op aantasting of schending van de integriteit te verkleinen.

Het verantwoordelijke bestuur (en management) moet dus kunnen wijzen op het bestaan van regels, procedures en toezicht en controlemechanismen.<sup>3</sup> Dit Handboek Integriteitsonderzoek, waarvan dit het eerste en algemeen inleidende deel is, kan organisaties daarbij helpen.

Het begrip integriteit is afkomstig uit het Latijn en betekent letterlijk niet (in) aanraken (tangere).<sup>4</sup> Het verwijst dus naar iets, dat of iemand, die onbesmet, onaangetast, ongekreukt of ongeschonden is. Integriteit is een belangrijk kwaliteitsaspect van elke organisatie. Naast effectiviteit, doelmatigheid en klantgerichtheid wordt integriteit in toenemende mate gezien als een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de overheid. Samen bepalen ze de kwaliteit van een organisatie.

De mate waarin aan deze kwaliteit waarde wordt gehecht, bepaalt, samen met de wens imagoschade te voorkomen, de bereidheid van een overheidsorganisatie om te investeren in integriteit.

Integriteit heeft te maken met de manier waarop we met elkaar omgaan, werken en samenwerken.<sup>5</sup> Aan het werken bij of voor de overheid zijn bepaalde waarden en normen verbonden. Overheidsdienaren dienen zich naar de letter én de geest van die normen en waarden te gedragen. Dit betekent dat zij zich moeten houden aan de geldende wetten, regels en procedures (rechtmatigheid); dat zij zorgvuldig, zuinig en verantwoord met overheidsmiddelen omgaan (doelmatigheid); dat zij onpartijdig, objectief en rechtvaardig in hun handelen zijn (neutraliteit); en dat zij staan voor wat ze doen en doen wat ze zeggen (professionele verantwoordelijkheid). Het betreft allemaal zaken die samenhangen met goed ambtenaarschap.

Een integere overheid is essentieel voor het goed kunnen functioneren van onze democratische rechtsstaat. Het risico van integriteitsaantastingen is toegenomen door een aantal ontwikkelingen binnen overheid en samenleving en door de wijze waarop overheid en samenleving met elkaar omgaan. Binnen (overheids)organisaties zijn mechanismen werkzaam waardoor het (natuurlijke) weerbaarheidsvermogen vaak ontoereikend is. Zie ook paragraaf 2.4.

Dit betekent dat er voorschriften, maatregelen en beleid nodig zijn om het natuurlijke weerbaarheidsvermogen van organisaties tegen integriteitsaantastingen te vergroten. Een organisatie die serieus werk wil maken van integriteit moet een breed en gevarieerd integriteitsbeleid voeren.

Daarbij kan en mag het nooit om een eenmalige actie gaan. Integriteit vergt altijd een min of meer permanente inspanning van de organisatie. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, heeft hiertoe ooit de aanzet gegeven door heel expliciet te stellen dat integriteit om beleid vraagt:

*“De opvatting dat het alleen om incidenten gaat, kan het besef verduisteren dat machtsbederf een sluipend virus is, dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dat daar een voedingsbodem kan vormen voor ambtsmisbruik. De bestrijding daarvan vraagt meer dan een incidentenpolitiek. Het vraagt om permanente waakzaamheid van de politieke en ambtelijke top, bij zowel het rijk als lokale overheden.”*<sup>6</sup>

### **Organisatie en individu**

Een volledig en effectief integriteitsbeleid is gericht op zowel de organisatiestructuur en -cultuur als de integriteit van individuele medewerkers. Het bestrijkt zowel de (regelgeoriënteerde) nalevingskant als de (op verantwoordelijkheid en bewustwording georiënteerde) stimuleringskant.



Aan de ene kant moeten binnen organisaties duidelijke regels, richtlijnen en codes ontwikkeld en nageleefd worden zodat de organisatie weerbaar is tegen integriteits-aantastingen. Op persoonlijk gebied speelt het aanname- en sanctiebeleid een belangrijke rol. Beide aspecten gaan in op de nalevingskant van het integriteitsbeleid. Aan de andere kant kan (vanuit integriteitsperspectief) niet elk soort wenselijk gedrag binnen die regels, richtlijnen of codes gevat worden. In de dagelijkse praktijk doen zich immers ook nieuwe of (zeer) complexe situaties voor, waar (nog) geen regels voor bestaan. In dat soort situaties moeten medewerkers zelf over morele competenties beschikken op grond waarvan zij zelfstandig – maar toch in de lijn of in de geest van de organisatie – goede en verantwoorde beslissingen kunnen nemen.<sup>7</sup>

Morele competentie is een vaardigheid die versterkt en gestimuleerd kan worden door bijvoorbeeld dilemma-trainingen. Daarnaast is een goede interne voorlichting over integriteitskwesaties van belang. Dat bevordert de bewustwording. Ook een open cultuur waarin fouten gemaakt mogen worden en waar (privé-)problemen bespreekbaar zijn, is belangrijk.

Tenslotte wordt aanbevolen om een integriteitscoördinator aan te stellen die de verschillende activiteiten kan afstemmen en die kan aangeven hoe en waar medewerkers eventuele vermoedens van aantastingen kunnen uiten. In het verlengde hiervan kan tevens worden gedacht aan het benoemen van een vertrouwenspersoon integriteit (zie Deel III hiervoor).

In onderstaande tabel worden vier aspecten voor integriteitsbeleid onderscheiden.<sup>8</sup>

### Aspecten van integriteitsbeleid

	Naleven	Stimuleren
Organisatiegerichte integriteit	Moreel weerbare organisatiestructuur	Cultuur van verantwoordelijkheid
Persoonsgerichte integriteit	Aanname - en sanctiebeleid	Morele competentie

Kortom, een effectief integriteitsbeleid bestaat uit een mix van verschillende typen instrumenten die het gehele ‘integriteitscala’ omvatten. De juiste samenstelling van de mix verschilt zowel per organisatie als in de tijd.

Aanbevolen wordt om te beginnen met het in kaart brengen van de meest structurele kwetsbaarheden in de organisatie en met het ontwikkelen, vastleggen en controleren

van de administratieve regels, procedures en richtlijnen die de weerbaarheid kunnen vergroten. Daarmee kunnen in eerste instantie (vanuit een oogpunt van integriteit) de meest dringende, en meest voorkomende en structurele kwetsbaarheden ‘afgedekt’ worden. De methode in dit handboek is hierop toegespitst.

Als dat eenmaal allemaal op orde is, moet vervolgens het gebied dat niet met dergelijke regels en procedures bediend kan worden, weerbaarder gemaakt worden. Hiervoor zijn vooral de instrumenten die geijkt zijn op de stimuleringsstrategie heel geschikt. Denk daarbij aan op cultuur gerichte bewustwordingsprogramma’s en aan morele dilemma-trainingen. Hoewel dit handboek zich hier niet expliciet op richt, komen in Deel III enkele van deze instrumenten kort aan de orde.

### **Ambtelijk en bestuurlijk**

Het spreekt voor zich dat het integriteitsbeleid niet alleen toegespitst kan worden op de ambtelijke organisatie. Het is uitermate belangrijk dat het beleid zich ook richt op bestuurders. Wanneer de integriteit van bestuurders ter discussie staat, wordt het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast.<sup>9</sup>

Bestuurders van een organisatie hebben een voorbeeld- en een ‘boegbeeld’functie. Intern dienen zij het goede voorbeeld te geven aan hun ambtenaren. Zij moeten een toonbeeld zijn van integriteit. Zodra bestuurders gaan ‘rommelen’, zal dat aanleiding geven voor gerommel in de ambtelijke organisatie. Bestuurders zijn daarnaast ook extern gericht. Zij zijn de vertegenwoordigers van het overheidslichaam dat zij besturen (‘boegbeeldfunctie’). Dat brengt met zich mee dat de integriteit van individuele bestuurders rechtstreeks afstraalt op de integriteit van de organisatie als geheel.

## **2.2 Het bijzondere belang van integriteit voor de overheid**

Niet alleen binnen de overheid geldt integriteit als een belangrijk vereiste. Ook binnen het bedrijfsleven en in alledaagse relaties tussen burgers onderling wordt integriteit belangrijk gevonden. Toch, als het om de overheid gaat, heeft integriteit een extra dimensie. Dat heeft alles te maken met het gegeven dat burgers in sterke mate afhankelijk zijn van het handelen van de overheid. Als enige instantie beschikt de overheid immers over veel specifieke bevoegdheden die het leven van iedere burger rechtstreeks kunnen beïnvloeden. In die hoedanigheid heeft de overheid vaak een monopoliepositie. Zo geeft de overheid vergunningen af, int zij belastingen, kent zij

subsidies toe, stelt zij uitkeringen beschikbaar, controleert zij de naleving van voorschriften en zonodig legt de overheid straffen op ('zwaardmacht'). Allemaal handelingen die erop gericht zijn om burgers een veilig en leefbaar bestaan te laten leiden en hen te beschermen tegen misdragingen van anderen. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Een niet-integere overheid heeft bovendien een negatieve invloed op de bereidheid van burgers om gebods- en verbodsbepalingen spontaan na te leven. In die zin is de integriteit van de overheid een voorwaarde voor het aanvaarden van overheidsgezag en het naleven van wet- en regelgeving. Vanwege die grote invloed, de monopoliepositie én vanwege het feit dat overheidshandelen gefinancierd wordt met belastinggeld, mogen en moeten er bijzondere eisen gesteld worden aan de overheid. Een van die bijzondere en wezenlijke eisen is dat burgers kunnen uitgaan van een integere overheid.

Een overheid die niet integer is, verliest het vertrouwen van de burgers en daarmee haar legitimiteit. Legitimiteit heeft in dit verband alles te maken met de aanvaarding van het gezag van de overheid door de burgers. Zonder vertrouwen en legitimiteit kan een democratie niet functioneren. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat onze democratische rechtsstaat in gevaar komt, met alle gevolgen van dien. In dit verband stelde de minister van Binnenlandse Zaken in 1992 al dat:

*"...aantasting van de integriteit van de overheid niet minder betekent dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld."*

Het belang van integriteit wordt vergroot doordat de schade die aantasting daarvan teweegbrengt, versterkt wordt door drie kenmerkende integriteitsprincipes:

- Een aantasting van de integriteit die zich voordoet binnen een enkel onderdeel van de overheid straalt al gauw uit naar andere onderdelen waardoor ook het vertrouwen van de burger in de overheid als geheel verloren kan gaan (het uitstralings-effect);
- 'Kleinere' aantastingen van de integriteit leiden doorgaans tot grotere, wanneer er althans geen correctiemechanisme is dat dan in werking treedt (het principe van de glijdende schaal); en
- Niet-integer gedrag van één of enkele medewerkers lokt (onder de voorwaarde dat ook hier weer geen correctiemechanisme optreedt) soortgelijk gedrag uit bij anderen (het principe van besmettelijkheid).

## 2.3 **Waarom vraagt integriteit tegenwoordig meer aandacht?**

Betekent de groeiende aandacht voor integriteit dat Nederland zich zorgen moet maken over het ambtelijke apparaat? Is er sprake van moreel verval in het openbaar bestuur? Het is lastig om deze vragen bevestigend of ontkennend te beantwoorden.<sup>10</sup> Zeker is dat er tendensen aanwijsbaar zijn die het functioneren van politici en ambtenaren complexer maken. De afgelopen decennia is er veel veranderd binnen overheid en samenleving. Allerhande ontwikkelingen hebben geleid tot nieuwe werkwijzen bij de overheid en tot gewijzigde verhoudingen tussen politiek, ambtenarij en samenleving. Deze ontwikkelingen hebben er in ieder geval toe bijgedragen dat het belang van integriteit binnen het openbaar bestuur steeds groter is geworden.

In vogelvlucht gaat het om de volgende zaken:

- De samenleving is complexer geworden. Waarden en normen lijken steeds vaker vatbaar te zijn voor (individuele) interpretatie en voorzien in mindere mate in duidelijke (en voor iedereen geldende) richtingaanwijzers voor gedrag;
- Door de groeiende complexiteit en diversiteit van overheidstaken is het onmogelijk geworden om het totale ambtelijk handelen in wet- en regelgeving vast te leggen. Ambtenaren hebben nu eenmaal een zekere beslissings- en beoordelingsruimte nodig; zij moeten dynamisch en flexibel zijn en creatiever en meer oplossingsgericht kunnen werken. Delegatie van verantwoordelijkheden komt steeds meer voor en het ambtelijk apparaat krijgt meer ruimte, vrijheid en bevoegdheden. Dit alles vraagt om deskundige ambtenaren met verantwoordelijkheids- en normbesef die binnen de gegeven 'vrije ruimten' afwegingen kunnen maken die integer en professioneel zijn;
- De overheid is zich meer gaan gedragen als een gewone marktpartij. Op de markt gelden evenwel andere waarden en normen dan binnen de overheid. Overheidsdienaren die zich dichtbij of op de markt begeven, kunnen blootgesteld worden aan de mores van de marktwerking, aan de verleidingen van de wereld van de luxe zakendiners, de verre studiereizen, de enorme kerstpakketten en... de verlangde wederdiensten;
- Een groot aantal overheidsdiensten is inmiddels 'op afstand gezet' en verzelfstandigd. Hierdoor zijn de centrale waarden en normen van de overheid deels versplinterd of worden zij overgelaten aan de individuele preferenties van overheidsmanagers. Een bedrijfsmatige overheid wordt bovendien geacht ondernemend van aard te zijn waarbij soms risico's (met belastinggeld) worden genomen;
- De overheid is in toenemende mate relaties aangegaan met andere actoren voor het

- genereren van kennis, geld en draagvlak. Zo betreft zij het bedrijfsleven in public-private-partnerships en burgers in interactieve beleidsvormingsprocessen;
- Ambtenaren ('de vierde macht') krijgen meer invloed doordat ze vaker naar buiten treden en directe contacten aangaan met burgers en maatschappelijke organisaties.
  - De media ('de vijfde macht') zijn kritischer geworden op het functioneren van de overheid. Dat betekent dat het gedrag van ambtenaren en bestuurders heel nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Er is niet alleen sprake van de spreekwoordelijke 'doorzichtige vissenkomp' waar ambtenaren zich in begeven, maar evenzeer van een vergrootglas waarmee al hun gedragingen worden onderzocht en uitvergroot;
  - Binnen de overheid wordt de afgelopen jaren meer op (tijdelijke) contractbasis gewerkt. Zij die voor de overheid werken, lijken minder gecommitteerd en minder doordrongen van de bijzondere positie van het ambtenaarschap. Door snelle in- en uitstroom van personeel krijgt de ambtelijke overheidscultuur een vluchtig karakter waardoor de cultuuroverdracht onder druk komt te staan;<sup>11</sup>
  - Door de globalisering zijn nationale overheden in toenemende mate gaan functioneren in meer complexe en voor de burger minder zichtbare, internationale verbanden.

Deze opsomming van ontwikkelingen die het moeilijker maken de integriteit van de overheid 'op alle fronten' te handhaven, is verre van uitputtend. Iedere ontwikkeling op zich (of zelfs een aantal) hoeft natuurlijk niet te leiden tot aantastingen van de integriteit van de overheid. Maar al met al lijkt er wel een klimaat te ontstaan waardoor de overheid in toenemende mate en terzelfder tijd aan veel uiteenlopende - en soms tegenstrijdige - waarden en normen moet voldoen. De overheid en haar functionarissen zijn hierdoor kwetsbaarder geworden en staan vaker bloot aan (integriteits-)risico's.

## 2.4 Weerbaarheid

Het vermogen van organisaties om weerbaar te zijn tegen integriteitsaantastingen is over het algemeen altijd vatbaar voor verbetering. Verbeteringen zijn te realiseren op het gebied van interne regelgeving, procedures, maatregelen en beleid. In Deel II van dit handboek komt dat allemaal uitvoerig aan de orde.

Kenmerkend voor niet-integer gedrag en daarmee ook belemmerend voor de weerbaarheid is dat niet-integer gedrag doorgaans verborgen, geheim, of populair gezegd, 'onder de pet' wordt gehouden. Dat degene die verantwoordelijk is voor de

aantasting ('de pleger') dit gedrag zélf vertoont, is vanzelfsprekend. Hij of zij heeft er baat bij zijn of haar gedrag stil te houden, omdat het bekend worden ervan hoogstwaarschijnlijk leidt tot disciplinaire maatregelen en in ernstige gevallen zelfs tot ontslag. Maar ook de organisatie die 'het slachtoffer' (het object) is van de aantasting, heeft doorgaans veel moeite om integriteitsaantastingen te erkennen en om er vervolgens mee om te gaan. Een organisatie loopt immers altijd (hoe dan ook) schade op als blijkt dat zij een integriteitsprobleem heeft. De conclusie wordt dan al snel getrokken dat het om een verziekte organisatie gaat met onbetrouwbaar personeel. Tegelijkertijd wordt de leiding van de organisatie verweten tekort te zijn geschoten en onvoldoende maatregelen te hebben genomen om dergelijk gedrag te voorkomen. In dat soort situaties hebben de hogere echelons in een organisatie veelal snel de neiging om te verklaren: 'hier is alles in orde'.

Organisaties hebben nu eenmaal de neiging zo lang mogelijk te pretenderen dat zij integer zijn. Als een vermoeden van een integriteitsprobleem ontstaat, hebben zij allereerst de neiging dit te ontkennen. Zo blijkt in de praktijk dat degene die een mogelijke integriteitsaantasting binnen de eigen organisatie waarneemt lang niet altijd kan rekenen op een gewillig oor. Het tegendeel is eerder het geval. De (ambtelijke) klokkenluider valt meer dan eens het lot ten deel van de spreekwoordelijke 'brenger van de slechte boodschap'. Organisaties treden ook lang niet altijd doortastend op als zij merken dat werknemers niet-integer gedrag vertonen. Veelal veronderstelt men dat het heel moeilijk zal zijn het probleem echt aan te kunnen pakken. Men vreest dat 'aanpakken' een hoop onrust zal veroorzaken en dat het de schade aan de organisatie alleen nog maar zal vergroten. Dit laatste is vooral het geval als het mensen betreft die in de hogere echelons van de organisatie werkzaam zijn.

- <sup>1</sup> Een aantal externe materiedeskundigen (uit de wereld van de praktijk, beleid en wetenschap) hebben in het proces van de totstandkoming van het herziene Handboek Integriteitsonderzoek een rol gespeeld als klankbordgroep, en als zodanig een interne AIVD werkgroep van advies voorzien.
- <sup>2</sup> Ministerie van Financiën. (2003). Integriteit bij het Rijk; een handreiking voor een audit.
- <sup>3</sup> Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Verberk, S. (2002). Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid. p.38. Utrecht: Lemma BV.
- <sup>4</sup> Nieuwenburg, P. (2002). Ethiek in het openbaar bestuur. Uitgeverij Coutinho.
- <sup>5</sup> De integere manager. Discussienota. (2001). Den Haag: Vereniging NCW.
- <sup>6</sup> L. Huberts (red.). (1994). Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- <sup>7</sup> Karssing, E.D. (2000). Morele competentie in organisaties. Assen: Van Gorcum.
- <sup>8</sup> Hoekstra, A., Karssing, E.D., Kiebert, R.P. (2002) Instrumenten voor de bevordering van integriteit binnen de publieke sector. Openbaar bestuur, jaargang 12, nr. 1, pp.16-19.
- <sup>9</sup> Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies; Een handreiking. Een gezamenlijke publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag. (oktober 2001).
- <sup>10</sup> Bovens, M. (1996) De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: Bovens, M. en Hemerijck, A. (red.), Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen. Amsterdam: Boom.
- <sup>11</sup> Hoetjes, B.J.S. (2000) De krekbare overheid; Essays over integriteit in Nederland, pp.104-106. Utrecht: Lemma.

## Vragen over dit handboek?

Neem dan contact op met de AIVD, telefoon 070 - 317 86 10

## Colofon

### Uitgave

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
Afdeling Interne en Externe Betrekkingen  
Postbus 20010  
2500 EA Den Haag

Website [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)

### Basisvormgeving

Buro van Bergenhenegouwen, Den Haag

### Ontwerp illustratie omslag

Wahing Lee

### Grafische verzorging

Van Langen Drukwerk B.V., Rijswijk

April 2003

integro

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst



*Per undas adversas*



Handboek Integriteitsonderzoek

Deel II Onderzoeksmethodiek

# deel II

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Handboek Integriteitsonderzoek

---

## Deel II Onderzoeksmethodiek



# Inhoud

---

	Samenvatting	5
I	Vorbereidende activiteiten	9
2	De onderzoeksmethodiek	15
2.1	Fase A het in kaart brengen van kwetsbaarheden	15
2.2	Fase B de bestaande weerbaarheid in kaart brengen	25
2.3	Fase C aanbevelingen aan het management	37



## Samenvatting

---

In Deel I van dit handboek is ingegaan op diverse aspecten van het begrip integriteit en is een beeld geschetst van de ontwikkelingen en problemen op dit complexe terrein. Daarnaast is Deel I bedoeld om degenen die moeten besluiten om al dan niet een integriteitsonderzoek binnen de organisatie te starten, te informeren over de inhoud en de uitgangspunten van het onderzoek.

Deel II is bestemd voor degenen die een belangrijke rol vervullen in de uitvoering van het onderzoeksproject. In dit deel van het handboek staat de onderzoeksmethodiek centraal.

Deze methodiek bestaat uit drie opeenvolgende fasen die een organisatie stapsgewijs moet doorlopen. Voordat deze fasen uitgebreid aan de orde komen, wordt eerst aandacht besteed aan enkele belangrijke activiteiten die in de voorbereiding van het daadwerkelijke onderzoek niet mogen ontbreken.

De hier gepresenteerde methodiek is zo opgebouwd dat (de leden van) de projectgroep in iedere fase met praktisch materiaal worden ondersteund in de uitvoering van het onderzoek. In Deel III zijn hiertoe voorbeeldmateriaal, achtergrondinformatie en praktische adviezen opgenomen.

Er liggen drie uitgangspunten aan het onderzoek ten grondslag:

- het is een preventief onderzoek, dat potentiële kwetsbaarheden binnen een organisatie vanuit het oogpunt van integriteit in kaart wil brengen. Het onderzoek is er niet op gericht om niet-integere personen op te sporen;
- het is een zelfonderzoek. Het is de eigen keuze en verantwoordelijkheid van de organisatie om het onderzoek te verrichten;
- het onderzoek richt zich op de structuur van de organisatie. Het gaat om de regels, de voorschriften, de procedures en de (genomen) maatregelen om integriteit te waarborgen.

### Vorbereidende activiteiten

Voorafgaand aan de beschrijving van de daadwerkelijke onderzoeksmethodiek, besteedt Deel II allereerst aandacht aan de start en het managen van het integriteitsonderzoek.

Een aantal zaken moet daarbij goed op de rails worden gezet. Ook is het belangrijk goed te bekijken of er voldaan wordt aan bepaalde randvoorwaarden die het welslagen van het onderzoek kunnen bevorderen. Het gaat dan onder meer om het vrijmaken van voldoende mensen en middelen en om het verwerven van steun en betrokkenheid voor het project binnen de organisatie.

### **Fase A**

Per organisatieonderdeel worden in deze fase twee soorten kwetsbaarheden in kaart gebracht. Eerst wordt bekeken of er kwetsbare handelingen (KH) worden verricht. Dat zijn handelingen waarbij bijvoorbeeld geld of gevoelige informatie een rol speelt. Op de tweede plaats komen (aspecten) van organisatorische kwetsbaarheid (OK) in beeld. Daarbij gaat het om bepaalde situaties of processen die vanuit een oogpunt van integriteit eveneens potentieel kwetsbaar zijn. Denk hierbij aan het aannemen van (onbetrouwbaar) personeel en het verrichten van (ongewenste) nevenfuncties door medewerkers.

Altijd vindt bij de inventarisatie van beide typen kwetsbaarheden (KH en OK) consultatie plaats van het 'hogere management'.

De resultaten van het onderzoek in Fase A geven aldus een overzicht van de kwetsbare handelingen (KH) en van de organisatorische kwetsbaarheden (OK). Tezamen vormen zij de potentiële integriteitsrisico's waar de organisatie aan bloot staat.

### **Fase B**

Om te kunnen beoordelen of (en in hoeverre) de potentiële risico's ook feitelijke risico's zijn, wordt in Fase B de bestaande weerbaarheid tegen integriteitsaantastingen in kaart gebracht. In de hier gehanteerde methodiek wordt het vermogen van weerbaarheid geoperationaliseerd met enkele elementen die voornamelijk te maken hebben met de organisatiestructuur. De weerbaarheid ten aanzien van KH en OK wordt vervolgens door de projectgroep onderzocht.

De als zeer kwetsbaar aangeduide handelingen (KH) worden eerst (globaal) inhoudelijke getoetst aan de voorschriften die in de organisatie zijn geformuleerd ten aanzien van de uitvoering van die handelingen. Daarbij staat de vraag centraal of er niet alleen voldoende, maar ook kwalitatief goede regels, voorschriften en procedures voorhanden zijn om een verantwoord omgaan met deze kwetsbare handelingen te

waarborgen. Aansluitend wordt beoordeeld of de medewerkers die voorschriften ook daadwerkelijk kennen en toepassen.

Ten aanzien van de relevante aspecten van organisatorische kwetsbaarheid (OK) wordt onderzocht of er integriteitsmaatregelen en -beleid zijn geformuleerd die kunnen zorgen voor een verhoogde weerbaarheid. Naast een globale inhoudelijke toetsing zal ook hier worden beoordeeld of de medewerkers van de organisatie die integriteitsmaatregelen daadwerkelijk kennen en toepassen.

Door de geconstateerde kwetsbaarheid af te zetten tegen de aangetroffen weerbaarheid, kan het onderzoek in Fase B een beeld schetsen van de feitelijke integriteitsrisico's binnen de organisatie.

### **Fase C**

De resultaten van het onderzoek van Fase B, afgezet tegen de bevindingen uit Fase A, maken duidelijk of en waar zich in de organisatie integriteitsproblemen kunnen manifesteren.

Wanneer er immers kwetsbaarheden zijn geconstateerd die met onvoldoende waarborgen zijn omkleed dan is er sprake van een feitelijk integriteitsrisico.

In Fase C wordt op basis van de onderzoeksresultaten uit de twee voorgaande fasen beoordeeld of en hoe de weerbaarheid van de organisatie tegen aantasting(en) van de integriteit kan worden geoptimaliseerd. Er worden aanbevelingen gedaan waarmee de feitelijke risico's tot een minimum kunnen worden beperkt. In deze fase wordt tevens aangegeven hoe de maatregelen en vervolgacties als vanzelfsprekend ingebed kunnen worden in de organisatie. Integratie hiervan met de zogeheten beleids- en beheercyclus ligt dan voor de hand.





# 1 Voorbereidende activiteiten

---

## Inleiding

Met behulp van dit Handboek Integriteitsonderzoek kan een overheidsorganisatie de weerbaarheid tegen aantastingen van de integriteit vergroten en op die manier de kwaliteit van de organisatie verbeteren. Dit handboek hanteert als uitgangspunt dat er een zelfonderzoek in een projectomgeving wordt gerealiseerd. Voorafgaand aan de uitvoering van dat onderzoek is het gewenst aandacht te besteden aan een aantal voorbereidende activiteiten. De energie die u investeert in de voorbereiding draagt bij aan een effectieve en efficiënte doorlooptijd van het latere onderzoek.

In dit handboek wordt gewerkt met **rode** en **groene** instrumenten. Deze verwijzen naar de plaats waar u dit instrument in Deel III kunt vinden. De daar opgenomen instrumenten kunnen de uitvoering van het zelfonderzoek vergemakkelijken. Het gebruik van de rode instrumenten is noodzakelijk. De groene instrumenten kunnen worden opgevat als ‘aanbevolen ter inspiratie’.

## Betrokkenheid leiding

Allereerst is het voor een succesvolle uitvoering van het integriteitsproject van belang dat de wil en de betrokkenheid van bestuur en management van de overheidsorganisatie aanwezig zijn om de integriteitsproblematiek serieus ter hand te nemen. Dit betekent dat de leiding een helder en duidelijk besluit neemt vóór (en ten gunste van) de start van het project.

Voor de noodzakelijke steun bij de start van het project en gedurende de uitvoering van het onderzoek is het bovendien noodzakelijk om zowel de ambtelijk als de politiek verantwoordelijken regelmatig te informeren en hen te betrekken bij het project.

Naast betrokkenheid van de (ambtelijke) leiding is het invulling geven aan een aantal randvoorwaarden essentieel voor het slagen van het project. Bij randvoorwaarden moet gedacht worden aan het beschikbaar stellen van voldoende mensen en middelen.

Uiteindelijk wordt de leiding van een overheidsorganisatie aangekeken op de integriteit van de organisatie als geheel. De leiding is immers eindverantwoordelijk. Dat moet ook tot uiting komen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden. Juist omdat het om een zelfonderzoek van de

organisatie gaat, moet een beroep worden gedaan op de medewerking, tijd, capaciteit en de inspanning van iedereen binnen de organisatie. Daarvoor moeten alle betrokkenen in de organisatie voldoende ruimte geven en krijgen. Als dat niet gebeurt, is het project al vanaf het begin tot mislukken gedoemd.

### **Projectgroep**

Na het besluit om een integriteitsproject te starten, zal de leiding een **projectleider** moeten aanwijzen. Deze krijgt de taak een projectgroep te formeren, een plan van aanpak of projectplan op te stellen en dit ter akkoord voor te leggen aan de leiding van de organisatie die als opdrachtgever functioneert.

Met de keuze en de aanwijzing van de projectleider geeft de organisatie een signaal af over het belang dat zij hecht aan het project. Een gekwalificeerde projectleider met autoriteit vergroot de kans van slagen van het onderzoeksproject aanzienlijk.

De projectleider is verantwoordelijk voor de opzet, werkwijze, tijdsplanning en dagelijkse uitvoering van het integriteitsproject en voor de samenstelling van de projectgroep. De rollen en verantwoordelijkheden van de bestuurlijke en ambtelijke leidinggevenden, de projectgroepleden alsmede de wijze van rapporteren en de randvoorwaarden worden vastgelegd in het projectplan.

In overleg met de leiding van de organisatie selecteert de projectleider de **projectgroepleden**. Deze komen uit de organisatie zelf en dienen over voldoende inzicht in de werkwijze van de organisatie en over voldoende kennis, ervaring en gezag te beschikken. Het verdient aanbeveling om de projectgroep interdisciplinair samen te stellen. Dat betekent dat personen uit de verschillende onderdelen van de organisatie en met verschillende functies zitting nemen in de projectgroep. Eveneens is het van belang dat de projectleider en de projectgroepleden zo snel mogelijk kennis vergaren over de onderzoeksmethodiek en de achtergrondinformatie daarbij. Het doornemen van dit handboek is daarbij een must.

### **Creëren draagvlak**

De leiding heeft een belangrijke taak bij het creëren van voldoende steun en draagvlak voor het integriteitsproject. De leiding zal zich ook goed moeten realiseren dat zij op dit punt een voorbeeldfunctie vervult. De geloofwaardigheid en de effectiviteit van het onderzoek zijn in sterke mate afhankelijk van dit (voorbeeld)gedrag van de leiding.

De communicatie over het integriteitsproject met de medewerkers en het (middle-) management moet goed verzorgd zijn. Het is daarom zinvol om bij wijze van aftrap van het project een startbijeenkomst te organiseren voor de medewerkers van de organisatie. Daar gaat de leiding in op het belang en het doel van het integriteitsonderzoek. Belangrijk is dan om duidelijk te maken waar het onderzoek wel en niet op is gericht. De ervaring leert immers dat al snel bij medewerkers (onbedoeld) de indruk wordt gewekt dat de leiding twijfelt aan de houding of het optreden van de medewerkers en dat het onderzoek in de eerste plaats gericht is op het opsporen van niet-integere ambtenaren. Niets is minder waar! Het is daarom van belang eventuele misvattingen die daaromtrent kunnen bestaan of zouden kunnen ontstaan, direct uit de wereld te helpen.

Ten behoeve van de startbijeenkomst zijn in Deel III de instrumenten **presentatie door de leiding** en **presentatie door de projectleider** opgenomen.

Ook het tijdig en volledig informeren én betrekken van de ondernemingsraad (in het voorbereidende stadium van het integriteitsproject) kan veel misverstanden over (onbedoelde) intenties van de leiding (en dus van het project zelf) voorkomen.

### **Concrete informatievoorziening**

Voor de uitvoering van het project is de steun van medewerkers en leidinggevendenden van de organisatie onontbeerlijk. Zij kunnen immers als geen ander vanuit de praktijk van het dagelijks werk een scherp beeld geven van de eigen kwetsbaarheid. Zij kunnen vanuit hun ervaring waardevolle suggesties doen voor het verhogen van de weerbaarheid.

De medewerkers moeten tijdens de plenaire startbijeenkomst informatie krijgen over:

- het besluit van de leiding om een integriteitsproject te starten;
- het belang van integriteitszorg voor de eigen organisatie;
- de doelstellingen, het verloop (het proces) en de (globale) inhoud van het project;
- de samenstelling van het projectteam;
- ‘iets’ over wat men van plan is te doen met de resultaten; en (niet onbelangrijk!)
- een helder ‘statement’ over het feit dat het project niet is ingegeven door wantrouwen jegens de medewerkers.

In grote organisaties is het niet altijd mogelijk om een gezamenlijke plenaire

bijeenkomst te realiseren. In dergelijke organisaties zijn goede ervaringen opgedaan met het informeren van de medewerkers door een ‘persoonlijke brief’ of een interview met de projectleider in het personeelsblad.

Zie voor een voorbeeld Deel III de instrumenten [brief aan de medewerkers](#) of [artikel in het personeelsblad](#).

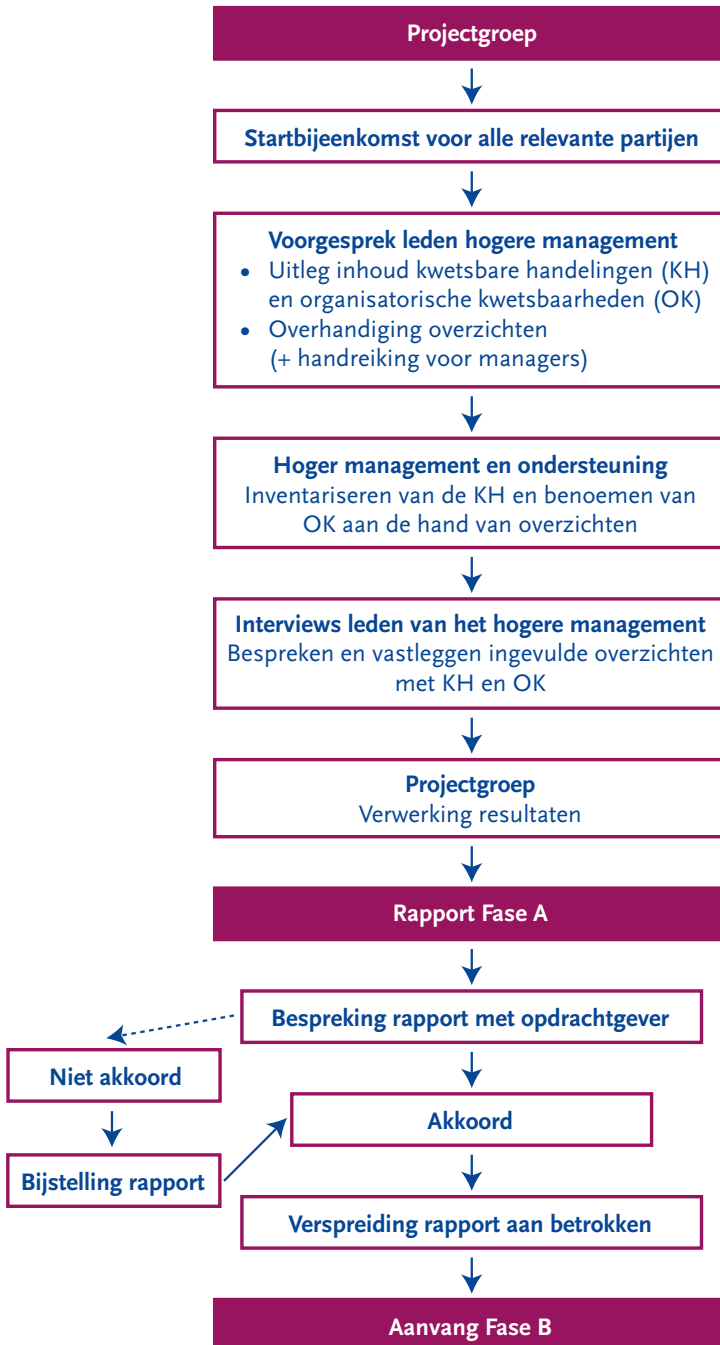
Uiteraard verdient rechtstreeks contact met de medewerkers tijdens een plenaire bijeenkomst de voorkeur. Eventueel kan, bij wijze van tussenvorm, het werkoverleg worden gebruikt. Dan is er ook de gelegenheid om vragen te stellen.

In een grote en complexe overheidsorganisatie is het zinvol, zo leert de ervaring, om voor de duur van het project een klankbordgroep integriteit in te stellen. Deze klankbordgroep heeft een onafhankelijke adviserende rol en staat naast het project. In de klankbordgroep kunnen directeuren van verschillende onderdelen, waaronder de directeur van de accountantdienst, zijn vertegenwoordigd. Deze personen zijn veelal goed op de hoogte van de organisatie en beschikken over de nodige bestuurlijke sensitiviteit. Een op deze wijze opgezette klankbordgroep kan een nuttige bijdrage leveren aan het uitdragen van het belang van integriteit voor de organisatie. Ook kan de klankbordgroep de projectgroep procesmatig ondersteunen en eventueel het project ‘weer vlot trekken’ als het ergens op vastloopt.

In Deel III zijn enkele praktische handreikingen opgenomen zoals voorbeeldmateriaal, achtergrondinformatie en een lijst van kernbegrippen die in dit handboek worden gebruikt. Om na te gaan of alle relevante stappen in de voorbereiding van het project zijn genomen is tevens een [checklist voorbereidende activiteiten opgenomen](#).

## Schema Fase A

### Het in kaart brengen van kwetsbaarheden



## 2 De onderzoeksmethodiek

---

### 2.1 Fase A het in kaart brengen van kwetsbaarheden

#### Algemeen

Binnen elke organisatie zijn bepaalde handelingen, situaties of processen aan te wijzen die vanuit een oogpunt van integriteit potentieel kwetsbaar zijn. In deze fase van het onderzoek worden die kwetsbaarheden in kaart gebracht. Er zijn twee typen kwetsbaarheid.

#### Kwetsbare handelingen (KH)

Als eerste gaat het om de zogeheten kwetsbare handelingen (KH).

Dat zijn functiegerelateerde werkzaamheden die vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie. Hierbij kan worden gedacht aan het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld, de omgang met goederen van de organisatie en het verlenen van diensten. Het gaat erom dat precies wordt aangegeven welke kwetsbare handelingen, binnen welke organisatieonderdelen en functies worden uitgevoerd.

De soorten kwetsbare handelingen die in dit handboek genoemd worden zijn de meest voorkomende. Dit neemt niet weg dat binnen sommige organisaties ook nog sprake kan zijn van andere kwetsbare handelingen. De organisatie kan natuurlijk zelf de lijst met kwetsbare handelingen naar eigen inzicht aanvullen.

#### Organisatorische kwetsbaarheid (OK)

Ten tweede wordt gekeken naar (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheid (OK). Daarbij gaat het om bepaalde situaties of processen die vanuit het oogpunt van integriteit eveneens potentieel kwetsbaar zijn. Hoewel de naam organisatorische kwetsbaarheden de lading misschien niet helemaal dekt, is toch voor deze naamgeving gekozen, omdat die goed aangeeft dat dit type kwetsbaarheden het individuele takenpakket overstijgt en meer te maken heeft met de afdelings- of organisatiebrede aspecten van kwetsbaarheid.

Dit handboek onderscheidt tien veel voorkomende (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheden: de aanname en de introductie van nieuwe medewerkers, de wijze van

communicatie over integriteit, de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling, mogelijke kwetsbaarheden van medewerkers door relaties met externen, en de omgang met integriteitsaantastingen. Iedere organisatie kan uiteraard deze kwetsbaarheden eveneens naar eigen inzicht verder aanvullen.

Om de kwetsbaarheden in Fase A vast te stellen, zou de projectgroep idealiter gesprekken kunnen voeren met alle medewerkers van de organisatie. Dat vergt echter (te) veel tijd. Daarom kan de projectgroep zich beperken tot het afnemen van interviews bij, wat genoemd wordt, het hogere management maar dan wel over de volle breedte van de organisatie. Voor een ministerie betekent dit bijvoorbeeld dat er met de secretaris-generaal, de directeuren-generaal en de directeuren van de directies gepraat wordt. In een gemeente of een provincie met een dienstenstructuur zouden de gemeentesecretaris, respectievelijk de griffier en de diensthoofden in aanmerking komen. De ervaring leert dat het vaak om niet meer dan twintig gesprekken gaat. Om te bepalen wie er benaderd moeten worden, kan het organogram van de organisatie goede diensten bewijzen.

In Fase A van het onderzoek is het de bedoeling dat het hogere management aangeeft of en zo ja, waar er sprake is van kwetsbare handelingen (KH) binnen het betreffende organisatieonderdeel. Bovendien geeft het hogere management aan in hoeverre het de overige organisatorische kwetsbaarheden (OK) als belangrijke aandachtspunten beschouwt als het gaat om de integriteit van de organisatie.

### *Let Op!*

Er wordt in dit stadium van het onderzoek nog geen rekening gehouden met de bestaande weerbaarheid zoals voorschriften, procedures, beleid of eerder getroffen integriteitsmaatregelen, waardoor de kwetsbaarheid wordt geminimaliseerd.

In Deel III vindt u ten behoeve van Fase A twee overzichten: in het **Overzicht KH** kan het hogere management aangeven of bepaalde kwetsbare handelingen binnen het betreffende organisatieonderdeel verricht worden en of men die al dan niet zeer kwetsbaar acht.

In het **Overzicht OK** wordt een opsomming gegeven van de (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheid (OK). Daarin kan het hogere management zelf aangegeven of dit al dan niet erg belangrijke aandachtspunten zijn.

Voor het verkrijgen van de benodigde informatie rondom de kwetsbaarheden neemt de



projectgroep interviews af bij het hogere management van de diverse organisatieonderdelen. Tijdens deze interviews worden de ingevulde overzichten uitgebreid besproken.

In Fase A ziet de projectgroep zich dus voor de vraag gesteld met welke (hogere) managers het beste kan worden gesproken om te achterhalen waar zich kwetsbaarheden voordoen binnen de organisatie. In algemene zin kan hierover het volgende worden gezegd. Het verdient aanbeveling om in ieder geval met alle managers te spreken op één niveau hoger dan de organisatieonderdelen waar de inhoudelijke werkzaamheden worden verricht.

Wanneer op een ministerie een afdeling dus het object van onderzoek is, wordt aangeraden om op directieniveau interviews te houden. De directeuren kunnen zich laten bijstaan door hun plaatsvervangers of senior medewerkers.

#### ***Voorbeeld DG-SG***

Binnen een ministerie kan desgewenst met een directeur-generaal worden gesproken; althans voor zover deze beschikt over medewerkers die exclusief voor hem of haar werkzaamheden verrichten (het Bureau DG). Hetzelfde geldt voor de secretaris-generaal. Deze beschikt altijd over een Bureau SG of een soortgelijk organisatieonderdeel.

Het voeren van gesprekken met een DG of SG is noodzakelijk, omdat alleen zij de verantwoordelijkheid dragen voor de eventuele kwetsbaarheden die binnen hun eigen bureau aanwezig zijn. De al eerder genoemde directeuren hebben daar geen zicht op. Bovendien is er vaak sprake van een concentratie van kwetsbare situaties rondom een DG of SG. Denk in dit verband aan alle handelingen waarbij vertrouwelijke informatie te pas komt.

Met een DG of SG hoeft niet gesproken te worden over kwetsbaarheden die binnen een directie liggen. Daarover wordt immers met de desbetreffende directeur gesproken. In interviews met de ambtelijke top (directeuren, DG-en en de SG) is het vooral van belang om diepgaand in te gaan op de door hen aangegeven zeer belangrijke organisatorische kwetsbaarheden. Het hierop geformuleerde beleid en de op basis daarvan genomen maatregelen zijn namelijk door hen geïnitieerd.

Voor andere overheidsorganisaties kan eenzelfde afweging worden gemaakt als hierboven is geschetst, wanneer het gaat om het vaststellen met welke hogere managers gesproken moet worden.

## Fase A in vier stappen

Het gehele proces rondom het verzamelen van de benodigde gegevens in Fase A verloopt in vier opeenvolgende stappen:

- het houden van voorgesprekken;
- het in kaart brengen van de kwetsbaarheden;
- het afnemen van de interviews; en
- het vastleggen van de resultaten in een rapportage.

Deze stappen worden hieronder nader uitgewerkt.

### Stap 1

#### Het voorgesprek met de hogere manager

Het is belangrijk dat de hogere managers zich goed kunnen voorbereiden op het interview met een lid van de projectgroep. Om dit te bereiken is het een goede zaak om vóór elk interview een voorgesprek te organiseren.

In dit voorgesprek geeft het projectgroeplid informatie over het integriteitsonderzoek in het algemeen en over Fase A van het onderzoek in het bijzonder. Ook legt hij uit wat er precies van de hogere manager verwacht wordt. Aanbevolen wordt dat deze zich laat bijstaan door enkele goed geïnformeerde, naaste medewerkers. Dit omdat zij waarschijnlijk over veel specifieke kennis van – en inzicht – in het betreffende organisatieonderdeel beschikken. Hierdoor kan een meer volledig beeld van de kwetsbaarheden worden verkregen.

De voorgesprekken kunnen op twee manieren worden georganiseerd: afzonderlijke voorgesprekken met elk van de hogere managers of een presentatie voor een groep. Het voordeel van een persoonlijk voorgesprek is dat de hogere manager (bijgestaan door enkele van zijn medewerkers) op een heel directe wijze bij het project wordt betrokken. Vanuit het oogpunt van tijdsbesparing kan een projectgroep er evenwel voor kiezen om met enkele hogere managers tegelijk een voorgesprek te voeren. Dan kan worden gekozen voor een presentatie. Ook op die manier kan de projectgroep heel goed duidelijk maken welke informatie zij zoekt.

Het moet de managers in het voorgesprek duidelijk worden dat de projectgroep antwoord wil krijgen op tenminste de vier volgende vragen:

- 1 Welke kwetsbare handelingen worden binnen het organisatieonderdeel van de geïnterviewde verricht?

- 2 Welke functies zijn daarbij betrokken?
- 3 Welke kwetsbare handelingen brengen mogelijk de grootste gevolgschade met zich mee voor de organisatie en kunnen dus als zeer kwetsbaar gekwalificeerd worden?
- 4 Welke aspecten van organisatorische kwetsbaarheid worden in het kader van integriteit als zeer belangrijk gekwalificeerd?

Of een handeling (KH) door de managers als zeer kwetsbaar gekwalificeerd wordt, hangt af van de gevolgschade. Dan gaat het over een inschatting van de ernst van de gevolgen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd in het geval deze handeling op een niet-integere wijze wordt uitgevoerd. Gedacht kan worden aan de gevolgen van het laten lekken van kwetsbare informatie of het plegen (en later bekend worden) van grootschalige fraude.

Of de organisatorische kwetsbaarheden (OK) door de managers als zeer belangrijk worden gekwalificeerd hangt eveneens af van de gevolgschade. Managers moeten dan een inschatting maken van de mogelijke schadelijke gevolgen van bijvoorbeeld het aannemen van onbetrouwbaar personeel of het vervullen van ongewenste nevenfuncties door medewerkers.

In de praktijk heeft de inschatting van de gevolgschade diverse invalshoeken:

- financiële benadeling van de organisatie;
- verkwisting van belastinggeld;
- verlies van aanzien en aantasting van de goede naam, waardoor burgers, het bestuur of bedrijven het vertrouwen verliezen;
- negatieve invloed op de werksfeer, spanningen en normvervaging;
- benadelen van klanten, relaties of burgers;
- rechtspositionele gevolgen voor de medewerker;
- politiek-bestuurlijk implicaties.

In de overzichten die door de projectgroep aan de hogere managers worden overhandigd, hebben zij op grond van eigen ervaringen zelf al een inschatting gemaakt van de mate van kwetsbaarheid en het belang daarvan. Op basis van die inschatting kan bepaald worden welke kwetsbaarheden de meeste aandacht nodig hebben in de rest van het onderzoek.

Nadat de nodige informatie over het project en een beschrijving van Fase A van het onderzoek aan de hogere manager is verstrekt en hij op de hoogte is van de vragen die

hij dient te beantwoorden, wordt hem aan het einde van het voorgesprek de **Handreiking voor managers** uitgereikt.

Deze handreiking, opgenomen in Deel III, bevat belangrijke informatie voor het onderzoek zowel voor de manager als voor de projectgroepleden. Er wordt uitvoerig ingegaan op de beide eerder genoemde overzichten (KH en OK) en er wordt een toelichting gegeven op (aspecten van) de organisatorische kwetsbaarheid.

## **Stap 2**

### **Het in kaart brengen van de kwetsbaarheden met behulp van de overzichten**

In het overzicht KH wordt een opsomming gegeven van relevante kwetsbare handelingen. In de eerste kolom van de tabel worden de kwetsbare handelingen gekoppeld aan achtereenvolgens geld, uitbesteden, goederen en diensten, (gevoelige) informatie en tenslotte verlenen en handhaven. De tweede kolom geeft een algemene omschrijving van het soort kwetsbare handelingen. De derde kolom geeft voorbeelden van (deel)handelingen.

Het gaat niet om een uitputtende opsomming. Het zijn ‘slechts’ voorbeelden van kwetsbaarheden die in iedere overheidsorganisatie kunnen voorkomen. Er is er in dit handboek bewust voor gekozen om geen volledige opsomming van alle denkbare kwetsbare (deel)handelingen te geven. Dit handboek richt zich immers op alle mogelijke soorten organisaties in de publieke sector en is daarom meer algemeen van aard. Dit betekent wel dat de projectgroep goed na moet gaan of er nog andere kwetsbaarheden binnen de te onderzoeken eigen organisatie zijn. Als dat het geval is, moet de projectgroep het overzicht aanpassen. Vergeet dan niet deze aanpassingen ook te verwerken in Fase B van het onderzoek!

Naast de kwetsbare handelingen waar gedurende dit onderdeel van het onderzoek de meeste nadruk op ligt, bestaan er ook niet-functiegerelateerde kwetsbare handelingen. Dat zijn handelingen waar nagenoeg iedere medewerker regelmatig op de een of andere wijze mee te maken krijgt, maar waarvan de gevolgschade doorgaans relatief klein is.

Denk dan aan (‘kleine’) zaken als:

- kopiëren, telefoneren, faxen;
- internetten, e-mailen, gebruik van hard- en software;
- kantoorartikelen, huishoudelijke artikelen;
- kortingskaarten en spaaracties;
- tijdschrijven, tijdregistratie en ziekteverzuim.

Voor de goede orde: dit soort activiteiten en handelingen worden binnen dit onderzoek niet als kwetsbaar aangemerkt. Ze kunnen dus achterwege blijven in de inventarisatie. Daarop is wel een uitzondering! Wanneer dergelijke handelingen specifiek behoren tot de taakuitvoering van een medewerker en die handeling daardoor een typisch kwetsbare handeling is in die functie (bijvoorbeeld de ambtenaar die alle declaraties verwerkt). Hoewel de hierboven genoemde handelingen dus buiten het bestek van dit onderzoek vallen, zijn ze vanuit integriteitsperspectief wel in zekere mate gevoelig. Managers dienen er dan ook voor te zorgen dat binnen het organisatieonderdeel waar zij verantwoordelijk voor zijn, ook hier de nodige aandacht aan wordt geschonken. Dit kan een manager doen door bijvoorbeeld te stimuleren dat aan dit soort 'kleine zaken' tijdens afdelingsoverleg en functioneringsgesprekken aandacht wordt besteed.

Het is de bedoeling dat de hogere manager (ondersteund door zijn medewerkers) het **overzicht KH** bestudeert, daarin voor zijn eigen onderdeel de kwetsbaarheden vastlegt en aangeeft welke daarvan als zeer kwetsbaar kunnen worden aangemerkt. De manager levert het overzicht in bij de projectgroep, die zich zo goed kan voorbereiden op het interview.

Om u een idee te geven van de kwetsbare handelingen wordt verwezen naar Deel III, waarin twee **Voorbeelden van kwetsbare handelingen** (het omgaan met geld en met gevoelige informatie) zijn opgenomen.

In het **overzicht OK** dient het hogere management aan te geven welke van de genoemde kwetsbaarheden vanuit een oogpunt van integriteit als zeer belangrijk wordt beschouwd voor het betreffende organisatieonderdeel.

### ***Aandachtspunt!***

Om de managers in staat te stellen de overzichten zorgvuldig en weloverwogen in te vullen en zich goed voor te bereiden op het interview, wordt aanbevolen om hen na het voorgesprek twee tot drie weken de tijd te geven.

### **Stap 3**

#### **Interviews met het hogere management**

De ingevulde overzichten worden door het projectgroeplid dat het interview af gaat nemen van tevoren goed bestudeerd, zodat hij goed is voorbereid op het gesprek. Tevens zorgt de interviewer ervoor dat hij gerichte vragen kan stellen over de in de overzichten geïventariseerde kwetsbaarheden. Zo dient hij zich grondig te verdiepen in de achtergronden van het organisatieonderdeel waarvoor de desbetreffende manager

verantwoordelijk is.

In het interview wordt de hogere manager gevraagd waarom bepaalde kwetsbare handelingen (KH) of organisatorische kwetsbaarheden (OK) wel of niet zijn opgenomen en waarom ze al dan niet als zeer kwetsbaar of zeer belangrijk worden gekwalificeerd.

Het interview is tegelijkertijd ook een soort adviesgesprek waarin de manager zijn keuze kan toelichten en het projectgroeplid hem advies kan geven over bepaalde kwetsbaarheden. De inschatting welke kwetsbaarheden de meeste gevolgschade opleveren, is een afweging die uiteindelijk door de manager zelf gemaakt wordt. Deze afweging moet in het (eind)rapport van Fase A goedgekeurd worden door de leiding. Zo bepaalt de organisatie zelf wat wel en wat niet een acceptabele gevolgschade is van niet-integer handelen.

#### **Stap 4**

##### **Analyse en rapportage Fase A**

Op basis van de overzichten en de interviews verwerkt de projectgroep de resultaten in een rapport dat wordt aangeboden aan de opdrachtgever. Het rapport moet inzicht geven in:

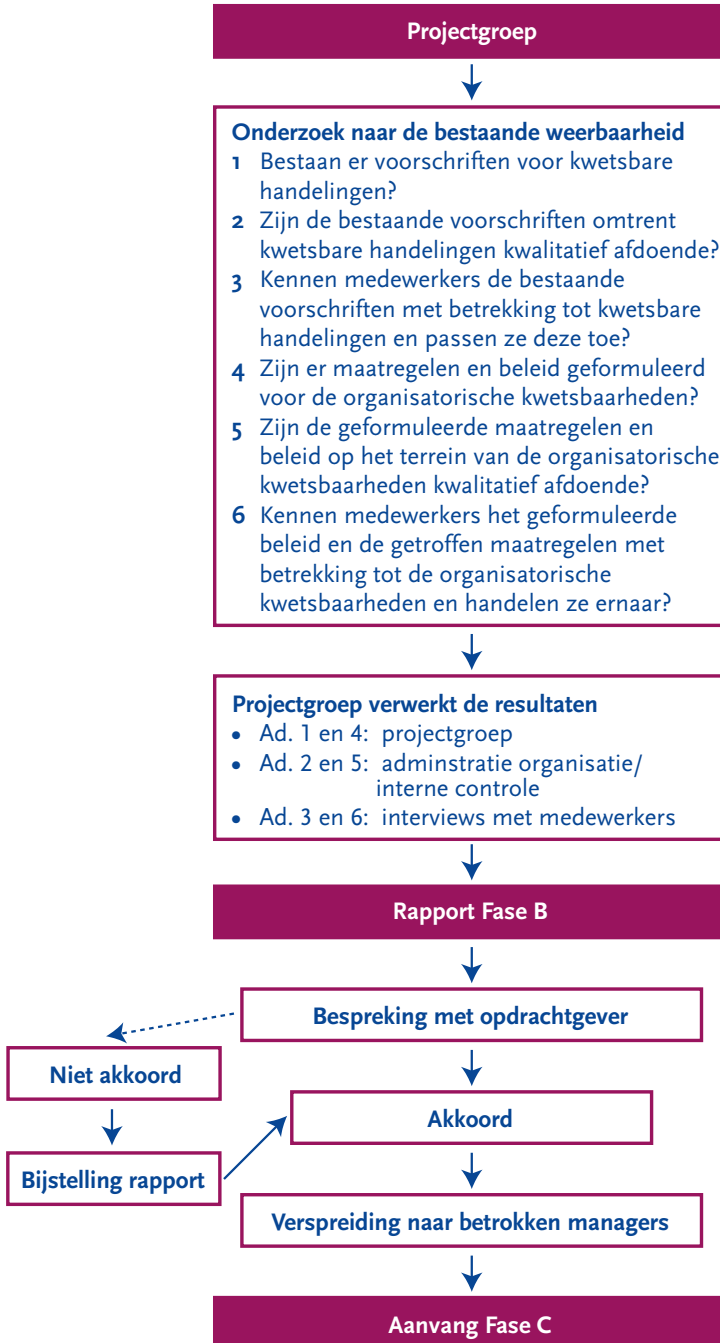
- welke kwetsbare handelingen binnen het organisatieonderdeel van de geïnterviewde worden verricht;
- welke functies daarbij betrokken zijn;
- welke kwetsbare handelingen de grootste gevolgschade met zich meebrengen voor de organisatie en dus als zeer kwetsbaar gekwalificeerd kunnen worden;
- welke aspecten van organisatorische kwetsbaarheid in het kader van integriteit als zeer belangrijk gekwalificeerd worden.

Een goede rapportage over Fase A zal zowel de projectgroep als de opdrachtgever duidelijk maken op welke organisatieonderdelen en functies het zelfonderzoek zich in Fase B vooral moet richten. Het ligt voor de hand dat het onderzoek zich zal toespitsen op de als zeer kwetsbaar gekwalificeerde KH en op de OK die vanuit een oogpunt van integriteit als belangrijke aandachtspunten zijn aangewezen.

Het rapport wordt uiteraard met de leiding van de organisatie besproken. Afwijkende inschattingen die door de verschillende managers gemaakt zijn, komen dan aan het licht en kunnen worden toegelicht. Alle geïnterviewde managers ontvangen vervolgens het door de leiding goedgekeurde rapport.

## Schema Fase B

### Het in kaart brengen van de bestaande weerbaarheid



## 2.2 Fase B het in kaart brengen van de bestaande weerbaarheid

### Algemeen

Het rapport van Fase A geeft inzicht in de kwetsbare activiteiten binnen de verschillende onderdelen van de organisatie. Dat wil nog niet zeggen dat dan ook al bekend is welke risico's de organisatie vanuit het oogpunt van integriteit daadwerkelijk loopt. Fase A brengt immers alleen de potentiële kwetsbaarheid in kaart. Om zicht te krijgen op de feitelijke kwetsbaarheid (de integriteitsrisico's) zal de bestaande weerbaarheid van de organisatie tegen aantastingen van de integriteit in kaart moeten worden gebracht.

In het algemeen is het zo dat een organisatie die alles in het werk stelt om weerbaar te zijn, de kwetsbaarheid en daarmee het risico van de aantasting van de integriteit verkleint. Bij het beoordelen van de weerbaarheid zijn de kwetsbare handelingen die in Fase A door de managers als zeer kwetsbaar zijn gekenmerkt (KH) alsmede de organisatorische kwetsbaarheden die de managers in het kader van integriteit als zeer belangrijk hebben gekwalificeerd (OK), leidend.

Bij zowel KH als OK gaat het om kwetsbaarheden waaraan een grote gevolgschade wordt toegeschreven. Met andere woorden: het gaat om kwetsbaarheden waarvan de managers de inschatting hebben gemaakt dat deze ernstige gevolgen kunnen hebben voor de integriteit van de organisatie.

#### *Wat is weerbaarheid?*

Binnen dit handboek is gekozen voor een afgebakende definitie van weerbaarheid. Weerbaarheid wordt vooral gedefinieerd vanuit de 'structuurbenadering' en bestaat dan uit het geheel van (formele) regels, procedures, voorschriften, werkinstructies, beleid en overige structuurmaatregelen die bijdragen aan het zo goed en integer mogelijk laten functioneren van de organisatie. In dit handboek zullen deze (structuur)-elementen voortaan korthedshalve worden aangeduid als voorschriften, maatregelen en beleid.

#### *Beoordelen van de weerbaarheid door de projectgroep*

De beoordeling van de weerbaarheid die bestaat ten aanzien van de in Fase A in kaart gebrachte kwetsbaarheden is een taak van de projectgroep. De projectgroep beoordeelt de voorschriften, maatregelen en het beleid en interviewt daarna binnen elk organisatieonderdeel enkele medewerkers om zich een oordeel te kunnen vormen over de kennis en toepassing daarvan.



## **Beoordelingscriteria**

De beoordeling van de bestaande weerbaarheid geschiedt voor beide typen kwetsbaarheden (KH en OK) volgens hetzelfde stramien. Voor de beoordeling van de weerbaarheid wordt nagegaan of de voorkomende kwetsbaarheden binnen een organisatieonderdeel:

- A. 'afgedekt' worden door voorschriften, maatregelen en beleid;
- B. de kwaliteit van deze voorschriften, maatregelen en beleid voldoende is;
- C. de medewerkers de voorschriften, maatregelen en beleid ook daadwerkelijk kennen en toepassen.

### **A. Het belang van de aanwezigheid van voorschriften, maatregelen en beleid**

Om het integer functioneren van een organisatie te waarborgen is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de wijze waarop medewerkers hun werkzaamheden dienen uit te voeren. Daarnaast moet de organisatie maatregelen of voorzieningen hebben getroffen, die de integriteit van de organisatie waarborgen.

Een goede schriftelijke verankering en het vastleggen van de procedures in de vorm van voorschriften, maatregelen en beleid is, vanuit integriteitsperspectief, voor de organisatie onontbeerlijk. Waarom?

- Het geeft medewerkers helderheid over hoe zij met kwetsbaarheden moeten omgaan.
- Het bevordert een uniforme werkwijze die de drempels om met willekeur te handelen verhoogt.
- Het bevat controle-elementen waarmee getoetst kan worden of kwetsbaarheden zorgvuldig, correct en volgens de beschreven wijze worden uitgevoerd.
- Het schept duidelijkheid voor de medewerker en voor de leidinggevende en ze weten van elkaar waar ze aan toe zijn. Zo kunnen zij elkaar aanspreken op bepaald gedrag.
- Het schept duidelijkheid over de wijze waarop binnen de organisatie met integriteit wordt omgegaan.

### ***Het in kaart brengen van voorschriften (rondom KH)***

Zoals eerder aangegeven worden in Fase B de voorschriften geïnventariseerd die binnen de organisatie geformuleerd zijn rondom het uitvoeren van (zeer) kwetsbare handelingen. Aan het eerder gemaakte rapport (en het overzicht KH) dat Fase A heeft opgeleverd, kan de projectgroep ontleen om welke handelingen het gaat. De

voorschriften zijn, als het goed gebeurt is, geformuleerd tot op het niveau van deelhandeling (zie derde kolom van het **overzicht KH** in deel III).

Deze voorschriften kunnen overigens ook reeds zijn opgenomen als onderdeel van beschrijvingen van werkprocessen of handboeken Administratieve Organisatie (AO). De projectgroep kan zich voor dit deel dus bij laten staan door een medewerker AO of medewerker interne controle (IC) die goed thuis is in deze materie en die weet waar hij welke voorschriften kan vinden.

Het doel van dit onderdeel van het zelfonderzoek is om na te gaan óf de organisatie voor alle (zeer) kwetsbare handelingen al over voorschriften beschikt. Het resultaat kan natuurlijk ook zijn dat er (zeer) kwetsbare handelingen worden verricht waar de organisatie géén voorschriften voor heeft geformuleerd. Als dit laatste het geval is, heeft de organisatie een probleem. Het ontbreken van voorschriften kan immers direct beschouwd worden als een risicoverhogende factor. Vooral als het gaat om (zeer) kwetsbare handelingen waaraan een grote gevolgschade is verbonden.

Bovendien kan het ontbreken van duidelijke voorschriften het handelen naar eigen goeddunken bevorderen. Dit heeft dan als consequentie dat de organisatie te zwaar gaat leunen op de persoonlijke integriteit van haar medewerkers.

#### ***Het in kaart brengen van integriteitsmaatregelen en -beleid (rondom OK)***

In Fase B wordt ook geïnventariseerd in hoeverre er integriteitsmaatregelen en integriteitsbeleid bestaat rondom de zogeheten organisatorische kwetsbaarheden (OK), die door de hogere managers als zeer belangrijk zijn gekwalificeerd.

De projectgroep kan aan het eerder gemaakte rapport (en het **overzicht OK** zie deel III) van Fase A ontleen om welke kwetsbaarheden het gaat. Ten aanzien van de in dat overzicht genoemde kwetsbaarheden moet de projectgroep vaststellen of er al weerbaarheidsverhogende integriteitsmaatregelen (en/of beleid) zijn geformuleerd.

Het gaat dan om:

- het aanname- en introductiebeleid waarbinnen aandacht wordt besteed aan integriteitsaspecten;
- het voorhanden zijn van heldere en volledige functiebeschrijvingen voor medewerkers;
- beleid inzake functiescheiding;
- beleid inzake functieroulatie;
- voorschriften rondom het aannemen van relatiegeschenken;
- beleid rondom het vervullen van nevenfuncties en het omgaan met privé-belangen;
- het regelmatig besteden van aandacht aan integriteit en communicatie daarover in

- ondermeer werkoverleg, cursussen, de gedragscode, voorlichtingsmateriaal en functioneringsgesprekken;
- de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon integriteit; en
  - een procedure voor de afhandeling van aantasting(en) van de integriteit.

Het ontbreken van beleid en maatregelen duidt doorgaans op een integriteitsrisico.

In Deel III treft u de **Checklist weerbaarheid integriteitsmaatregelen en -beleid Fase B** aan. Hierin worden de zojuist genoemde integriteitsmaatregelen toegelicht. De checklist beschrijft ook waaruit iedere afzonderlijke maatregel noodzakelijkerwijs zou moeten bestaan. Met deze checklist heeft de projectgroep een compleet instrument in handen voor de beoordeling van de weerbaarheid. Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van het aannamebeleid aandacht geschonken aan de gevolgde sollicitatieprocedure, het opvragen van het curriculum vitae, het natrekken van referenties en het verifiëren van diploma's.

### **B. Het belang van een kwalitatieve beoordeling van voorschriften, maatregelen en beleid**

De geïnventariseerde aanwezige voorschriften, maatregelen en beleid moeten ook kwalitatief beoordeeld worden. Hierbij staat de vraag centraal of ze een zodanige kwaliteit hebben dat zij een waarborg bieden tegen mogelijke aantastingen van de integriteit. Vergis u niet! Het inhoudelijk op kwaliteit beoordelen van dit materiaal is een hele klus. Desalniettemin is het wenselijk dat de projectgroep in ieder geval een globaal beeld heeft van de kwaliteit van de voorschriften, de maatregelen en het beleid.

Dit handboek biedt u geen uitgebreid afwegingskader aan de hand waarvan de kwaliteit van de voorschriften, de maatregelen en het beleid beoordeeld kan worden. Dat is niet nodig omdat het kwaliteitsdenken binnen de meeste organisaties reeds gemeengoed is. Iedere organisatie gebruikt daar bovendien andere systemen en modellen voor. De meeste organisaties hebben al eens kwaliteitstrajecten doorlopen waarbij de Administratieve Organisatie is doorgelicht. De projectgroep doet er goed aan om bij dergelijke initiatieven aan te sluiten, mits een en ander natuurlijk niet te lang geleden is. Wanneer de projectgroep onvoldoende kennis in huis heeft over deze materie, kan de projectgroep tijdelijk gespecialiseerde medewerkers vanuit de organisatie zelf inschakelen om hierbij te helpen. In het korte bestek van dit handboek is het onmogelijk om een uitputtende lijst van criteria te geven aan de hand waarvan de

projectgroep de voorschriften en dergelijke kan beoordelen. In algemene zin kan daarbij echter gedacht worden aan de volgende typen kwaliteitselementen die bij de beoordeling van de voorschriften, de maatregelen en het beleid een rol kunnen spelen:

- actualiteit (vanaf wanneer dateren ze? Vindt er regelmatig een update plaats?)
- begrijpelijkheid (zijn ze makkelijk leesbaar en begrijpbaar?)
- eenduidigheid (zijn ze niet voor meerdere uitleg vatbaar?)
- handhaafbaarheid (zijn ze na te leven, en ook te handhaven?)
- uitvoerbaarheid (zijn ze daadwerkelijk uit te voeren?)
- volledigheid (hebben ze voldoende reikwijdte en zijn ze gedetailleerd genoeg?)
- tegenstrijdigheid (zijn ze onderling tegenstrijdig?)
- juridische houdbaarheid (zijn ze duurzaam?)

De projectgroep dient (al dan niet ondersteund door gespecialiseerde medewerkers op dit gebied) de kwaliteit van de voorschriften, maatregelen en beleid te beoordelen. Indien de voorschriften en dergelijke van onvoldoende kwaliteit blijken te zijn, duidt dit op een integriteitsrisico.

Ten aanzien van de kwetsbare handelingen moet tot op het niveau van deelhandeling gekeken worden hoe de situatie daadwerkelijk is (zie de derde kolom in het **Overzicht KH** in Deel III). Ten aanzien van de organisatorische kwetsbaarheden (OK) betekent dit dat gekeken moet worden naar de kwaliteit van de verschillende onderdelen van bijvoorbeeld het aannamebeleid. Dit wordt uiteengezet in de **Checklist weerbaarheid integriteitsmaatregelen en -beleid Fase B**.

### **C. Het belang van de kennis en toepassing van voorschriften, maatregelen en beleid**

Enkel het bestaan van (kwalitatief goede) voorschriften, maatregelen en beleid die de kwetsbaarheden moeten 'afdekken', is géén afdoende voorwaarde voor weerbaarheid. Minstens zo belangrijk is het om vast te stellen of de voorschriften ook bekend zijn bij de medewerkers en of ze toegepast worden. En... kennen de medewerkers het vastgestelde integriteitsbeleid en de uitvoeringsmaatregelen die op grond daarvan zijn ingesteld? Het integriteitsbeleid van de organisatie mag niet slechts een papieren exercitie zijn dat amper bekend is en niet wordt toegepast!

Ten aanzien van de beoordeling van de kennis en toepassing van de voorschriften, de maatregelen en het beleid selecteert de projectgroep binnen elk onderzocht organisatieonderdeel enkele medewerkers om te interviewen. Bij de selectie van de

medewerkers moet de projectgroep zich niet laten leiden door de manager van het betreffende onderdeel. Beter is het om aan de manager een lijst van medewerkers te vragen waaruit de projectgroep zelf enkele mensen kan kiezen. Het aantal interviews is afhankelijk van de grootte van het betreffende organisatieonderdeel.

### **Wanneer kunnen de interviews een representatief beeld opleveren?**

Als richtsnoer kan het volgende dienen.

Grootte organisatieonderdeel	Aantal interviews
tussen 0 - 25 medewerkers	1 op 7,5 medewerkers
tussen 26 - 50 medewerkers	1 op 8,5 medewerkers
tussen 51 - 100 medewerkers	1 op 10 medewerkers
méér dan 100 medewerkers	1 op 12,5 medewerkers

### **Aandachtspunten**

*De projectgroep maakt zelf een keuze uit het voltallige personeelsbestand.*

*Daarbij moet een mix worden gevonden tussen medewerkers die er al langere tijd werkzaam zijn en medewerkers die net zijn begonnen. Richt u ook op het wervings- en selectietraject van zowel lijn- als staffuncties.*

Het is belangrijk om in ieder geval medewerkers te interviewen die de (zeer) kwetsbare handelingen verrichten. Daarnaast moet de selectie een afspiegeling zijn van de diversiteit van het te onderzoeken organisatieonderdeel. Het is zéér belangrijk dat naast medewerkers die al langer in dienst zijn, per organisatieonderdeel ook medewerkers worden geïnterviewd die nog maar net in dienst zijn. Selecteer mensen uit de lijn van de organisatie én medewerkers die ondersteunende (staf)functies bekleden.

Nadat de projectgroep de bestaande voorschriften, maatregelen en beleid in kaart heeft gebracht, kan bij de geselecteerde medewerkers getoetst worden of zij deze ook kennen en toepassen.

In Deel III treft u de **Vragenlijst interviews medewerkers Fase B** aan.

Dit is een vragenlijst die u kunt gebruiken voor de beoordeling van de kennis en toepassing van de voorschriften en maatregelen bij de geselecteerde medewerkers.

In deze vragenlijst komen zes soorten kwetsbare handelingen (KH) en tien (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheden (OK) aan de orde. De leden van de projectgroep moeten de vragen kort mondeling toelichten, zodat de medewerkers goed begrijpen

waar het over gaat en waar ze op moeten antwoorden. Het toelichten en afnemen van het interview duurt circa anderhalf uur.

### ***De beoordeling van de kennis en toepassing van voorschriften (rondom KH)***

Bij onderdeel I van de **Vragenlijst interviews medewerkers Fase B** (Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van voorschriften omtrent kwetsbare handelingen) worden per kwetsbare handeling vier typen vragen gesteld:

- \* Vraag 1 Wordt de kwetsbare handeling verricht?
- \* Vraag 2 Zijn er voorschriften geformuleerd binnen het onderdeel ten aanzien van die kwetsbare handeling?
- \* Vraag 3 Is men op de hoogte van de strekking van die voorschriften?
- \* Vraag 4 Worden de voorschriften in de praktijk toegepast?

Voor het maken van de eindrapportage over de bestaande weerbaarheid is het noodzakelijk de bovenstaande vragen en antwoorden te verwerken.

### ***Aanbevolen!***

Het projectgroep lid dat de vragen stelt, moet een overzicht bij zich hebben van de eerder door de projectgroep in kaart gebrachte (aanwezige) voorschriften en maatregelen. Hierop kan het projectgroep lid dan direct aangeven welke voorschriften en maatregelen de medewerkers wel en niet kennen (zie vraag 2).

Als een medewerker van het bestaan van voorschriften afweet, wil dat nog niet zeggen dat hij of zij bekend is met de strekking van die voorschriften. Tijdens het interview moet dat duidelijk worden. Het lid van de projectgroep dat het interview afneemt, moet daarom doorvragen of de geïnterviewde op zijn minst globaal weet wat het voorschrift inhoudt (zie vraag 3). Uiteraard moet het projectgroep lid zelf weten waar het om gaat; hij kan zich op dit punt laten bijpraten door een medewerker van de afdeling AO/IC.

Wanneer de geïnterviewde niet bekend is met de strekking van de voorschriften dan moet het projectgroep lid achterhalen (doorvragen!) wat daar de reden van kan zijn. Zo zou het bijvoorbeeld voor kunnen komen dat de voorschriften niet op papier zijn gezet, niet zijn verspreid of onduidelijk geformuleerd zijn. Ook kan er simpelweg geen aandacht aan worden besteed.

Eenzelfde werkwijze en benadering kan van toepassing zijn bij de antwoorden op vraag vier. Als dan blijkt dat de medewerkers de voorschriften niet toepassen, is het

belangrijk te achterhalen waarom dat zo is. Mogelijke verklaringen zouden kunnen zijn dat ze de voorschriften onhandig of onduidelijk vinden. Ook kunnen ze de voorschriften als belemmerend ervaren of kan de werkdruk te hoog zijn om alles via de geijkte voorschriften te regelen. Tenslotte kunnen voorschriften ook niet toegepast worden omdat niemand dat doet...

Deze verklaringen leveren cruciale gegevens op voor het onderzoek. Natuurlijk moeten ze in het rapport over Fase B vermeld worden. Het niet op de hoogte zijn, het niet kennen en het niet toepassen van de voorschriften duidt immers op integriteitsrisico's.

#### ***De beoordeling van de bekendheid en toepassing van maatregelen en beleid (rondom OK)***

Bij onderdeel II van de **Vragenlijst interviews medewerkers Fase B** (Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van voorschriften omtrent (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheid), worden eveneens verschillende soorten vragen gesteld. Deze gaan over het beoordelen van:

1. Het op de hoogte zijn van het bestaan van bepaalde maatregelen en beleid.
2. Bekendheid met de strekking van de maatregelen en het beleid.
3. Toepassing van de maatregelen en het beleid in de praktijk.

Voor het maken van de eindrapportage over de bestaande weerbaarheid is het noodzakelijk de verkregen gegevens uit de interviews met de medewerkers te verwerken.

#### ***Aanbevolen!***

Het projectgroepgid dat de vragen stelt, moet een overzicht bij zich hebben van het eerder geïnventariseerde beleid en de maatregelen. Bij dit overzicht kan het projectgroepgid direct aangeven van welk beleid en van welke maatregelen de medewerkers niet op de hoogte zijn (zie 1).

Ook hier geldt dat als een medewerker van het bestaan van maatregelen en beleid afweet, dat nog niet wil zeggen dat hij of zij bekend is met de strekking ervan of dat hij of zij weet wat het globaal inhoudt (zie 2). Is dit laatste niet het geval dan moet het projectgroepgid doorvragen en zo achterhalen wat daar de reden van kan zijn. Evenzo met de antwoorden op vraag drie. Dit zijn immers cruciale gegevens voor het onderzoek en ze moeten in het rapport over Fase B zeker vermeld worden. Het niet op de hoogte zijn, niet kennen en niet toepassen van het beleid en de maatregelen duidt op het bestaan van integriteitsrisico's.

## Analyse en rapportage Fase B

Met het rapport over Fase B van het onderzoek, wordt het meest complexe onderdeel van het zelfonderzoek afgesloten. Complex, omdat de resultaten van de Fasen A en B steeds met elkaar moeten worden vergeleken. Het gaat er immers om dat het rapport over Fase B de lezer duidelijk maakt voor welke feitelijke integriteitsrisico's de organisatie zich geplaatst ziet. Op basis van die feitelijke situatie (risico's), worden dan in Fase C aanbevelingen gedaan die de weerbaarheid kunnen verhogen.

De projectgroep moet er overigens voor waken dat niet te snel van de resultaten van het onderzoek in Fase B (de feitelijke kwetsbaarheden binnen onze organisatie) wordt overgestapt naar het doen van concrete (beleids- en uitvoerings-)aanbevelingen. Een dergelijke stap wordt pas gezet in Fase C. Voor een beoordeling van de weerbaarheid moet het rapport over Fase B tenminste de hieronder (in samengevatte vorm) genoemde aspecten bevatten. Aan elk aspect wordt daarbij steeds direct het integriteitsrisico gekoppeld! Het gaat om:

- 1 Zijn er tenminste voorschriften geformuleerd (tot op het niveau van deelhandeling) ten aanzien van alle kwetsbare handelingen (KH) die door de managers in Fase A als zeer kwetsbaar zijn aangemerkt? De kwetsbare handelingen die niet worden afgedekt met voorschriften vormen integriteitsrisico's.
- 2 Zijn de voorschriften die geformuleerd zijn ten aanzien van de kwetsbare handelingen (KH) van voldoende kwaliteit? De kwetsbare handelingen die afgedekt worden door kwalitatief slechte voorschriften vormen integriteitsrisico's.
- 3 Zijn de medewerkers bekend met de strekking van de voorschriften rondom kwetsbare handelingen (KH) en passen ze deze ook toe? Als de medewerkers de globale inhoud van de voorschriften niet kennen en de voorschriften ook niet toepassen dan levert dat integriteitsrisico's op. Tevens dient inzicht verkregen te worden in de oorzaken hiervan.
- 4 Zijn er tenminste maatregelen en beleid geformuleerd ten aanzien van alle organisatorische kwetsbaarheden (OK), die door de managers in Fase A in het kader van integriteit als zeer belangrijk gekwalificeerd worden? De organisatorische kwetsbaarheden die niet afgedekt worden met beleid of maatregelen zijn risicovol.
- 5 Zijn de maatregelen en het beleid die geformuleerd zijn ten aanzien van de organisatorische kwetsbaarheden (OK) van voldoende kwaliteit? De organisatorische kwetsbaarheden die afgedekt worden met kwalitatief onvoldoende beleid of maatregelen zijn risicovol.



6 Zijn de medewerkers bekend met de strekking van de maatregelen en het beleid rondom organisatorische kwetsbaarheden (OK) en passen ze deze ook toe? Als de medewerkers niet bekend zijn met de globale inhoud van het beleid en de maatregelen of dit in de praktijk niet toepassen, dan levert dat integriteitsrisico's op. Tevens dient inzicht verkregen te worden in de oorzaken hiervan.

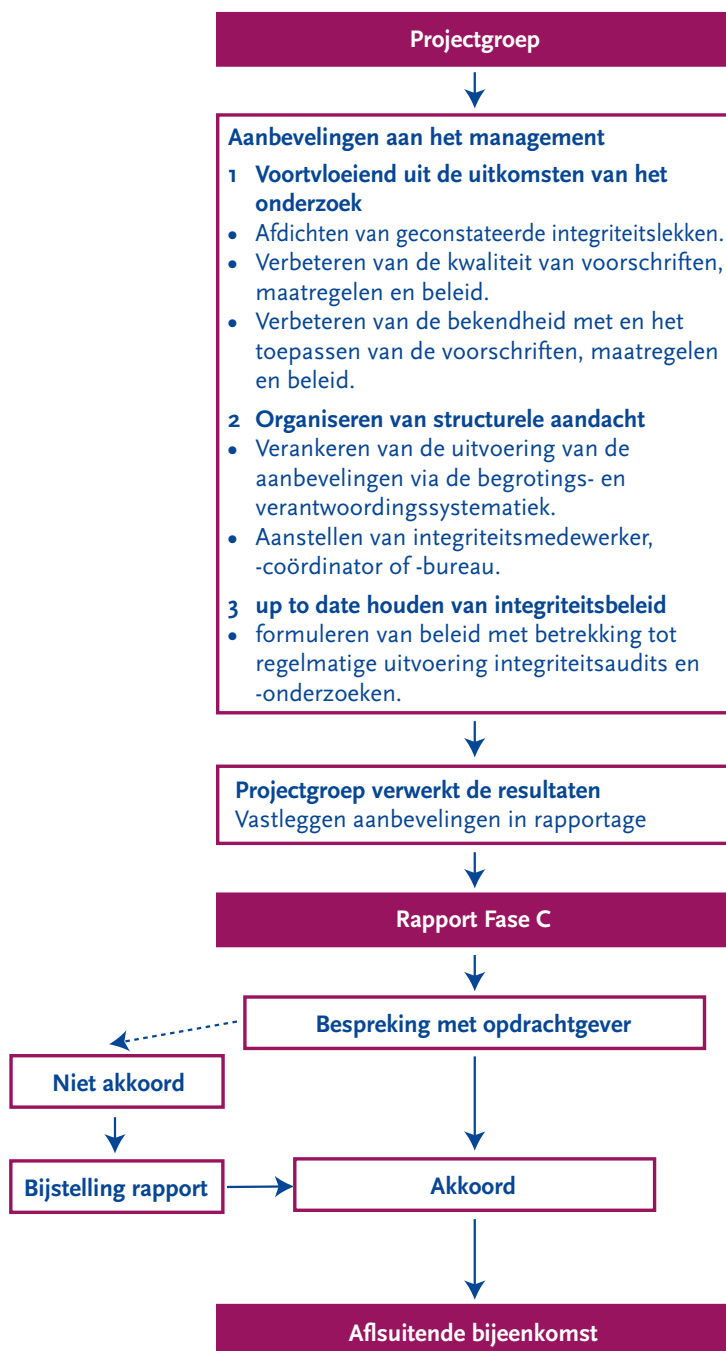
Al eerder is opgemerkt dat de projectgroepleden er tijdens de gesprekken met de medewerkers achter moeten zien te komen wáárom bijvoorbeeld medewerkers de globale inhoud niet kennen van voorschriften, maatregelen en beleid. Of wáárom ze een en ander in hun dagelijkse werkzaamheden niet toepassen. In de antwoorden op deze 'waarom'-vragen zit vaak al een eerste aanzet om oplossingen aan te dragen die de weerbaarheid kunnen verhogen. De antwoorden op deze vragen mogen daarom in het eindrapport over Fase B niet ontbreken.

De feitelijke beoordeling van de mate van weerbaarheid is een kwestie van interpretatie die aan de organisatie zelf overgelaten wordt. De ene organisatie legt de lat immers hoger dan de andere. Zo kan het zijn dat de ene organisatie tevreden is als driekwart van de ondervraagden de voorschriften en maatregelen naleeft en toepast, terwijl een andere organisatie daarmee niet tevreden is.

Uiteindelijk is de beoordeling van de wenselijke weerbaarheid een afweging die de ambtelijke top van de organisatie moet maken in samenspraak met het politiek verantwoordelijke gezag. Door de bank genomen lijkt driekwart overigens een mooie maatstaf. Uitkomsten die (veel) lager liggen worden doorgaans als risicovol gekenmerkt. Bij twijfel kan men er natuurlijk altijd voor kiezen om nog enkele medewerkers extra te interviewen.

## Schema Fase C

### Aanbevelingen aan het management



## 2.3 Fase C aanbevelingen aan het management

### Algemeen

Deze derde en laatste fase geeft aanbevelingen aan de leiding van de organisatie op basis van de onderzoeksresultaten uit de rapporten van de Fasen A en B.

In Fase A is door middel van gesprekken met het management in kaart gebracht welke kwetsbare handelingen (KH) binnen de diverse organisatieonderdelen worden verricht en welke organisatorische kwetsbaarheden (OK) de managers hebben benoemd als zeer belangrijke aandachtspunten.

De resultaten van het onderzoek van Fase B (weerbaarheid), afgezet tegen de bevindingen uit Fase A (kwetsbaarheid), maken duidelijk waar zich in de organisatie feitelijke kwetsbaarheden voordoen.

Het kan zijn dat deze niet 'afgedekt' worden door (kwalitatief toereikende) voorschriften, beleid of maatregelen. Ook kan er sprake zijn van onvoldoende weerbaarheid, omdat de medewerkers in de organisatie de voorschriften en maatregelen niet kennen en/of toepassen.

Er kunnen zes soorten integriteitsrisico's worden onderscheiden (zie ook nog eens de paragraaf Analyse en rapportage van Fase B):

- 1 Kwetsbare handelingen die niet afgedekt worden door voorschriften.
- 2 Kwetsbare handelingen die niet afgedekt worden door kwalitatief voldoende voorschriften.
- 3 Het niet kennen en toepassen van voorschriften met betrekking tot kwetsbare handelingen door medewerkers.
- 4 Organisatorische kwetsbaarheden die niet afgedekt worden door beleid of maatregelen.
- 5 Organisatorische kwetsbaarheden die niet afgedekt worden door kwalitatief voldoende beleid of maatregelen.
- 6 Het niet kennen en toepassen van beleid en maatregelen met betrekking tot organisatorische kwetsbaarheden door medewerkers.

In Fase C van het onderzoek wordt op basis van de onderzoeksresultaten beoordeeld of en hoe de weerbaarheid van de organisatie tegen aantastingen van de integriteit verbeterd kan worden.

Het spreekt voor zich dat deze verbetering van de weerbaarheid geconcentreerd moet worden op die onderdelen (of functies) binnen de organisatie, waar (zeer) kwetsbare handelingen worden verricht. Hetzelfde geldt voor juist die organisatorische kwetsbaarheden die door het management als (zeer) belangrijke aandachtspunten voor de integriteit van de organisatie worden gezien.

Hierna wordt ingegaan op de soorten aanbevelingen (en de uitvoering!) die gedaan kunnen worden ter vergroting van de weerbaarheid om daarmee de geconstateerde integriteitsrisico's af te dekken. Voorts aandacht voor het organiseren van structurele aandacht voor integriteit.

### **Aanbevelingen**

Het is niet mogelijk om te voorzien welke specifieke integriteitsrisico's zich binnen een bepaalde organisatie zullen voordoen en wat daarvan de oorzaken zijn. Daarom wordt hier niet tot op detailniveau ingegaan op specifieke (op de organisatie toegesneden) aanbevelingen. Wel komen mogelijke typen aanbevelingen 'in abstracto' aan bod:

#### ***1 Het ontbreken van voorschriften, beleid en maatregelen (ad 1 en 4)***

Indien uit het rapport van Fase B blijkt dat voorschriften rondom kwetsbare handelingen (KH) ontbreken of dat beleid en maatregelen afwezig zijn als het gaat om organisatorische kwetsbaarheden (OK) dan moet de leiding van de organisatie de opdracht geven om deze 'integriteitslekken' te dichten.

Ten aanzien van de kwetsbare handelingen (KH) geldt dat, tot op het niveau van deelhandeling bepaald moet worden welke aanvullende voorschriften noodzakelijk zijn. Daarbij wordt aanbevolen om bij de formulering van nieuwe voorschriften specialisten van de afdelingen AO/ C te betrekken. Zij kunnen er tevens voor zorgen dat de nieuw geformuleerde voorschriften ook van voldoende kwaliteit zijn.

Als er aanvullend beleid of extra maatregelen geformuleerd moeten worden ten aanzien van de organisatorische kwetsbaarheden (OK) dan is het raadzaam de **Checklist weerbaarheid integriteitsbeleid en -maatregelen Fase B** te raadplegen. Hierin vindt u de diverse elementen die tezamen de maatregelen en het beleid kunnen vormen.

In Deel III treft u voorts **achtergrondinformatie** aan die behulpzaam kan zijn bij het verhogen van de weerbaarheid. Het gaat om het volgende:

- Ten aanzien van het aannamebeleid is een uitwerking opgenomen van drie

- verschillende instrumenten die u als organisatie kunt inzetten. Deze instrumenten helpen u om een indruk kunnen krijgen van de **betrouwbaarheid** van sollicitanten.
- Ten aanzien van het introductiebeleid treft u achtergrondinformatie aan over de **ambtseed of -belofte**. Zo komen het belang, de inhoud en de organisatie van de ambtseed aan bod. Tevens is de tekst van de eed of belofte opgenomen.
  - Er is informatie opgenomen over **dilemmatrainingen**. Deze zijn vooral bedoeld om de bewustwording van medewerkers te stimuleren ten aanzien van het onderwerp integriteit. Ook kunnen medewerkers zo ervaring opdoen met ethische dilemma's waarin een keuze moet worden gemaakt tussen verschillende handelingsalternatieven.
  - Achtergrondinformatie over **gedragscodes** is opgenomen. Het belang, de effectiviteit en de succesfactoren van gedragscodes komen aan de orde. Ook is er een literatuurverwijzing.
  - Ten aanzien van de **omgang met integriteitsaantastingen** wordt aandacht besteed aan twee aspecten. In de eerste plaats wordt een stappenplan aangeboden voor de leiding van de organisatie in het geval zich een schending van de integriteit voordoet. Ten tweede wordt kort ingegaan op de wijze waarop medewerkers integriteitsaantastingen (binnen hun organisatie) kunnen aanpakken.
  - De **vertrouwenspersoon integriteit (VPI)** geeft advies over kwesties rondom integriteit en kan benaderd worden met concrete (vermoedens) van niet-integer handelen van medewerkers. Een uitgebreide achtergrondnotitie over de inrichting, positionering en taakomschrijving van vertrouwenspersonen integriteit treft u aan in Deel III.

## **2 Onvoldoende kwaliteit van voorschriften, beleid en maatregelen (ad 2 en 5)**

Indien blijkt dat de kwaliteit van de voorschriften, het beleid of de maatregelen ontoereikend is, moet de leiding van de organisatie opdracht geven om ze te verbeteren. Aanbevolen wordt om hierbij specialisten van AO/IC te betrekken. De in Fase B beschreven kwaliteitselementen waaraan voorschriften, beleid en maatregelen moeten voldoen, zijn daarbij goed bruikbaar.

- actualiteit (hoe oud zijn de voorschriften en dergelijke?)  
(Vindt er regelmatig een update plaats?)
- begrijpelijkheid (zijn ze makkelijk leesbaar en begrijpbaar?)
- eenduidigheid (zijn ze niet voor meerdere uitleg vatbaar?)
- handhaafbaarheid (zijn ze na te leven en dus ook te handhaven?)
- uitvoerbaarheid (zijn ze daadwerkelijk uit te voeren?)

- volledigheid (hebben ze voldoende reikwijdte en zijn ze gedetailleerd genoeg?)
- tegenstrijdigheid (zijn ze onderling tegenstrijdig?)
- juridische houdbaarheid (zijn ze duurzaam?)

### **3 Het niet kennen en toepassen van voorschriften, en dergelijke door de medewerkers (ad 3 en 6)**

Indien uit het onderzoek naar voren komt dat er wel voorschriften, maatregelen en beleid binnen de organisatie geformuleerd zijn, maar dat de medewerkers niet van het bestaan ervan op de hoogte zijn of niet bekend zijn met de strekking ervan, dan moet vooral daar aandacht aan worden besteed.

Bewustwording en communicatie zijn dan de sleutelbegrippen. In Fase B is er reeds op gewezen dat op verschillende wijzen over integriteit gecommuniceerd kan worden.

Gedacht kan worden aan het uitgeven van brochures, het opstellen van een gedragscode, het publiceren van artikelen in het personeelsblad of op het intranet, het besteden van aandacht aan voorschriften, beleid en maatregelen in functioneringsgesprekken, enz. Ook de vertrouwenspersoon integriteit kan een belangrijke rol vervullen in het vergroten van de kennis over het bestaan en de inhoud van voorschriften, beleid en maatregelen. Tenslotte kunnen ook dilemmatrainingen de bewustwording en de kennis vergroten.

Naast dit (interne) communicatie- en bewustwordingstraject is het natuurlijk ook gewenst om de nodige aandacht te besteden aan het bewaken van de naleving van de voorschriften en maatregelen. De wijze van uitvoering van allerhande werkzaamheden moet verankerd zijn in functiebeschrijvingen. Deze zijn daarmee het aangrijpingspunt voor controle, toezicht en (het af laten leggen van) verantwoording.

Managers worden geacht medewerkers aan de hand van de functiebeschrijving aan te spreken op het niet of onvoldoende naleven van de regels. Dat kan formeel tijdens het functioneringgesprek met de desbetreffende medewerker, tussentijds in het afdelingsoverleg of in een meer informele, persoonlijke setting.

In Fase B van het onderzoek is aan de medewerkers ook gevraagd wat de oorzaken zijn van het niet kennen of niet toepassen van voorschriften en maatregelen. Het spreekt voor zich dat deze informatie van groot belang is voor het formuleren van de juiste aanbevelingen.

Deze informatie is misschien wel de belangrijkste input voor de aanbevelingen. Indien bijvoorbeeld door tijdgebrek cruciale voorschriften of procedures niet gehanteerd worden, moet heel scherp gekeken worden naar de factor tijd en is het aan de organisatie om te bepalen wat zij belangrijker vindt: het op tijd leveren van bepaalde

diensten of producten (doelmatig- en doeltreffendheid) of het geheel volgens de geijkte procedures uitvoeren van de werkzaamheden (rechtmatigheid).

De achterliggende motieven voor het niet kennen en/of toepassen van voorschriften is, anders gesteld, een cruciaal aangrijpingspunt voor aanbevelingen ter versterking van de weerbaarheid.

Tenslotte dient de leiding van de organisatie uit te dragen dat zij belang hecht aan integriteit en dat het kennen en naleven van voorschriften en maatregelen daarom belangrijk is. Tegelijkertijd moet de leiding optreden als afgeweken wordt van de vastgestelde normen en regels en moet de leiding bovenal zelf het goede voorbeeld geven.

### **Organiseren van structurele aandacht voor integriteitsaantastingen**

In het rapport uit Fase C staan aanbevelingen aan de leiding van de organisatie om de door de projectgroep geconstateerde zwakke plekken in de weerbaarheid van de organisatie tegen aantastingen van de integriteit te versterken.

Vervolgens is het natuurlijk zaak dat deze aanbevelingen daadwerkelijk opgevolgd en uitgevoerd worden. Wanneer men zich niets gelegen laat liggen aan de aanbevelingen of er halfslachtig mee omgaat, is dat een gemiste kans om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de aanbevelingen ligt nadrukkelijk bij de leiding. De organisatie neemt bovendien een bewust integriteitsrisico als de gedurende het onderzoek aan het licht gekomen kwetsbaarheden niet worden afgedekt. Als er zich dan daadwerkelijk een schending van de integriteit voordoet, kan dat de organisatie (en de leiding!) dubbel verweten worden. Aanbevelingen die niet serieus worden opgevolgd, kunnen bij zowel de eigen medewerkers als de buitenwacht tot de conclusie leiden dat het integriteitsproject niet meer is geweest dan een vorm van window-dressing.

### ***Direct implementeren***

Een en ander betekent dat zowel de leiding van de organisatie als de managers tijd en energie vrij moeten maken om de aanbevelingen uit te voeren. Het is belangrijk om gelijk na het verschijnen van het rapport van Fase C met de uitvoering te beginnen. Dan kan nog gebruik worden gemaakt van de dynamiek van het project en kan voorkomen worden dat de daadwerkelijke verbetering van de weerbaarheid van de organisatie 'versloft'.

De organisatie stelt daarom een implementatieplan op om met de aanbevelingen aan de gang te gaan. In dat plan wordt opgenomen welke acties en maatregelen door wie opgepakt moeten worden ter bevordering van de integriteit.

De uitvoering van de aanbevelingen en het nemen van concrete maatregelen behoren niet tot de taken van de projectgroep.

De uitvoering ligt in eerste instantie in handen van de betreffende afdelingen en organisatieonderdelen zelf. Al naar gelang de grootte van de organisatie kan als ondersteuning bij de uitvoering van de aanbevelingen en de implementatie van de diverse maatregelen van het intergiteitsonderzoek een tijdelijk medewerker integriteit, een permanente integriteitsmedewerker, coördinator integriteit of zelfs een Bureau Integriteit worden ingesteld. Deze al dan niet permanente functies en het bureau kunnen niet alleen een bijdrage leveren aan de uitvoering van de maatregelen op korte termijn. Ook hebben zij een adviserende taak. Bovendien kunnen ze een deel van de begeleiding op zich nemen en toezicht houden of een en ander wel goed gebeurt. Uiteraard houden zij zo organisatiebreed het overzicht.

De zojuist genoemde functies kunnen worden ingevuld door leden van de projectgroep. Gezien het belang van integriteit wordt aanbevolen om te kiezen voor een permanente integriteitsmedewerker of een Bureau Integriteit. Kleinere organisaties zouden een medewerker op parttime basis kunnen aanstellen.

### ***Verankering in de beleids- en beheercyclus***

Aanbevelingen uit het implementatieplan dienen opgenomen te worden in de begrotings- en verantwoordingsystematiek van de betreffende organisatie. Deze systematiek heeft binnen elke bestuurslaag een andere naam. Bij de rijksoverheid spreekt men van de VBTB-systematiek (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), bij de provincies over productbegroting, bij gemeenten over BBI (beleids- en beheerinstrumentarium) en bij de waterschappen over BBP (beleids- en beheerproces). Bij al deze systemen komt het er (onder meer) op neer de jaarlijkse beleidsdoelstellingen inzichtelijk en meetbaar te maken en expliciet vast te leggen wie waarvoor verantwoordelijk is.

Door middel van managementrapportages wordt periodiek verantwoording afgelegd over de behaalde (tussen)resultaten (monitoring). Aan het einde van het jaar wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate men er in is geslaagd de beoogde doelstellingen te bereiken.

De verankering van de concrete integriteitsmaatregelen in de beleids- en beheercyclus



houdt de aandacht voor de uitvoering van de maatregelen scherp. De leiding van de organisatie houdt zo zicht op de uitvoering en op de resultaten van het project. Dat maakt het makkelijker om de verantwoordelijke managers ter verantwoording te roepen, wanneer zij de implementatie laten versloffen.

***Vervolgstep: Integriteitsaudit***

Met het in kaart brengen van de integriteitsrisico's op basis van de hier gepresenteerde methodiek, het formuleren van mogelijke maatregelen ter versterking van de weerbaarheid en de daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen is de eerste stap gezet om aantasting(en) van de integriteit te voorkomen.

Integriteit verdient evenals 'kwaliteit' permanente aandacht. Er kan daarom niet volstaan worden met deze eerste stap. De getroffen maatregelen in het kader van het integriteitsbeleid dienen periodiek getoetst en onderzocht te worden door middel van een zogeheten integriteitsaudit.

Het ligt voor de hand dat de projectgroep een concreet voorstel doet aan de leiding van de organisatie over de tijdspanne waarbinnen deze audits op een regelmatige wijze moeten worden gehouden.

Het ministerie van Financiën heeft al een systeem voor integriteitsaudits ontwikkeld (zie noot 1 bij Deel I). Hoewel deze audit is toegespitst op de rijksoverheid kan deze tevens ter inspiratie dienen voor andere overheden.

Deze vervolgstap wordt van harte aanbevolen. Want zo kan uw organisatie ook in de toekomst weerbaar blijven tegen mogelijke aantastingen van de integriteit.

### **Vragen over dit handboek?**

Neem dan contact op met de AIVD, telefoon 070 - 317 86 10

### **Colofon**

#### **Uitgave**

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
Afdeling Interne en Externe Betrekkingen  
Postbus 20010  
2500 EA Den Haag

Website [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)

#### **Basisvormgeving**

Buro van Bergenhenegouwen, Den Haag

#### **Ontwerp illustratie omslag**

Wahing Lee

#### **Grafische verzorging**

Van Langen Drukkerij B.V., Rijswijk

April 2003

integro

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst



*Per undas adversas*

Handboek Integriteitsonderzoek

Deel III Bijlagen, achtergrondinformatie en  
voorbeeldmateriaal

# deel III

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Handboek integriteitsonderzoek

---

## Deel III Bijlagen, achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal



# Inhoud

---

	Samenvatting	5
	Kernbegrippenlijst	7
	Schema methodiek	10
I	Tools ten behoeve van voorbereidende activiteiten	11
1.1	Checklist voorbereidende activiteiten	12
1.2	Voorbeeldbrief van de leiding aan medewerkers	13
1.3	Voorbeeldtekst personeelsblad	14
1.4	Voorbeeldpresentatie door de leiding bij startbijeenkomst	15
1.5	Voorbeeldpresentatie door de projectleider bij startbijeenkomst	17
1.6	Profiel van een projectleider	20
1.7	Profiel van een projectgroep(lid)	21
2	Tools ten behoeve van Fase A	23
2.1	Overzicht kwetsbare handelingen (KH)	24
2.2	Overzicht organisatorische kwetsbaarheden (OK)	26
2.3	Handreiking voor managers	27
2.4	Voorbeelden van kwetsbare handelingen	32
3	Tools ten behoeve van Fase B	33
3.1	Vragenlijst interviews medewerkers	34
3.2	Checklist weerbaarheid integriteitsmaatregelen en integriteitsbeleid	44
4	Tools ten behoeve van Fase C	49
4.1	Achtergrondinformatie aanvullende instrumenten betrouwbaarheid	50
4.2	Achtergrondinformatie ambtseed of -belofte	52
4.3	Achtergrondinformatie dilemmatrainingen	54
4.4	Achtergrondinformatie gedragscode	63
4.5	Achtergrondinformatie omgang met (vermeende) integriteitsaantastingen	64
4.6	Handreiking Vertrouwenspersoon integriteit	67





## Samenvatting

---

Deel III van het Handboek Integriteitsonderzoek heeft misschien nog wel het meeste weg van een gereedschapkast. Dit deel bevat diverse instrumenten als checklists en vragenformulieren, achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal. Al dit materiaal is ontwikkeld op basis van eerdere ervaringen met integriteitsonderzoek in de praktijk van overheidsorganisaties

De instrumenten ondersteunen u bij het uitvoeren van het integriteitsonderzoek en maken het voor u makkelijker. Aangezien dit handboek algemeen van opzet is (het moet immers in diverse soorten overheidsorganisaties kunnen worden toegepast) kan iedere organisatie de instrumenten naar eigen inzicht toe- en aanpassen. Vooral dit laatste is van belang. Bij de inzet van veel instrumenten (bijvoorbeeld de overzichten met kwetsbaarheden) zal de projectgroep bij zichzelf te rade moeten gaan of een en ander wel uitputtend is weergegeven, of dat specifieke onderdelen van de eigen organisatie nog moeten worden toegevoegd.

De presentatie van de verschillende instrumenten volgt de opbouw van de delen I en II van dit handboek. In de tekst van het handboek wordt verwezen naar **rode** en **groene** instrumenten.

Het gebruik van de **rode instrumenten** is essentieel voor de uitvoering van het onderzoek.

Het gebruik van de **groene instrumenten** is facultatief; ze zijn niet zozeer noodzakelijk als wel handig. U kunt ze optioneel inzetten en ze dienen zeker ook ter inspiratie.

Overigens zijn de inzichten die ten grondslag liggen aan sommige van de (groene) instrumenten nog in ontwikkeling. Dat betekent dat u zichzelf een beeld moet vormen van de stand van zaken op het moment van toepassing.

Dit laat onverlet dat ze te allen tijde een goed startpunt zullen zijn.

# Kernbegrippenlijst

---

Hierin wordt een opsomming van veel gehanteerde begrippen gegeven zoals die in dit handboek werden gebruikt.

## ***Belangenverstrengeling***

Het verschijnsel dat medewerkers andere belangen (veelal privé-belangen) laten prevaleren boven het organisatiebelang.

## ***Dilemma***

Een praktijksituatie waarin integriteit een belangrijke rol speelt en waarbij je voor een moeilijke keuze staat. Het is een situatie waarin het niet meteen duidelijk is of je iets wel of niet moet doen of zeggen. Dilemma's zijn vraagstukken waarbij een keuze moet worden gemaakt uit meerdere alternatieven. Deze alternatieven kunnen niet tegelijkertijd worden gekozen en voor ieder alternatief zijn goede argumenten te geven.

## ***Functieroulatie***

Het beleid binnen een organisatie dat medewerkers in (zeer) kwetsbare functies na vooraf vastgestelde intervallen wisselen van functie.

## ***Functiescheiding***

Het beleid binnen een organisatie dat een opeenhoping van verschillende (zeer) kwetsbare handelingen bij één medewerker wordt voorkomen, door verscheidene medewerkers met onderdelen hiervan te belasten.

## ***Gevolgschade***

Subjectieve inschatting van zowel de ernst van de gevolgen als de omvang van de mogelijke schade voor de organisatie wanneer werkzaamheden niet-integer worden uitgevoerd.

## ***Integriteit***

Kwaliteitskenmerk dat als maatstaf wordt gebruikt voor het beoordelen van het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van ongeschondenheid en onkreukbaarheid aan, maar is ook een maatstaf of iemand zich

in zijn handelen laat leiden door de waarden en normen die kenmerkend zijn voor goed ambtenaarschap.

#### ***Integriteitsbeleid***

Het geheel van door een organisatie genomen (beleids)maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de weerbaarheid tegen mogelijke aantastingen van de integriteit.

#### ***Integriteitsrisico***

Het integriteitsrisico is de som van de kwetsbaarheid minus de bestaande weerbaarheid.

#### ***Kwetsbare handelingen (KH)***

Funcitiegelerateerde taken en werkzaamheden die vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie. Deze taken en werkzaamheden moeten daarom extra goed omkleed worden met voorschriften, maatregelen en beleid ter verhoging van de weerbaarheid van de organisatie.

#### ***Organisatiestructuur***

Het geheel van formele regels, procedures en voorschriften dat het integer functioneren van de organisatie ten goede komt.

#### ***Organisatiecultuur***

De onderliggende (informele) waarden en normen die van invloed zijn op de manier van werken binnen de organisatie. Cultuur geeft vorm aan het gedrag en de verhoudingen tussen de medewerkers van de organisatie onderling (intern) en aan de omgang met de buitenwacht (extern).

#### ***Organisatorische kwetsbaarheden (OK)***

Situaties of processen die het individuele takenpakket overstijgen en die zich meer toespitsen op afdelings- of organisatiebrede aspecten van kwetsbaarheid die een integriteitsrisico met zich meebrengen.

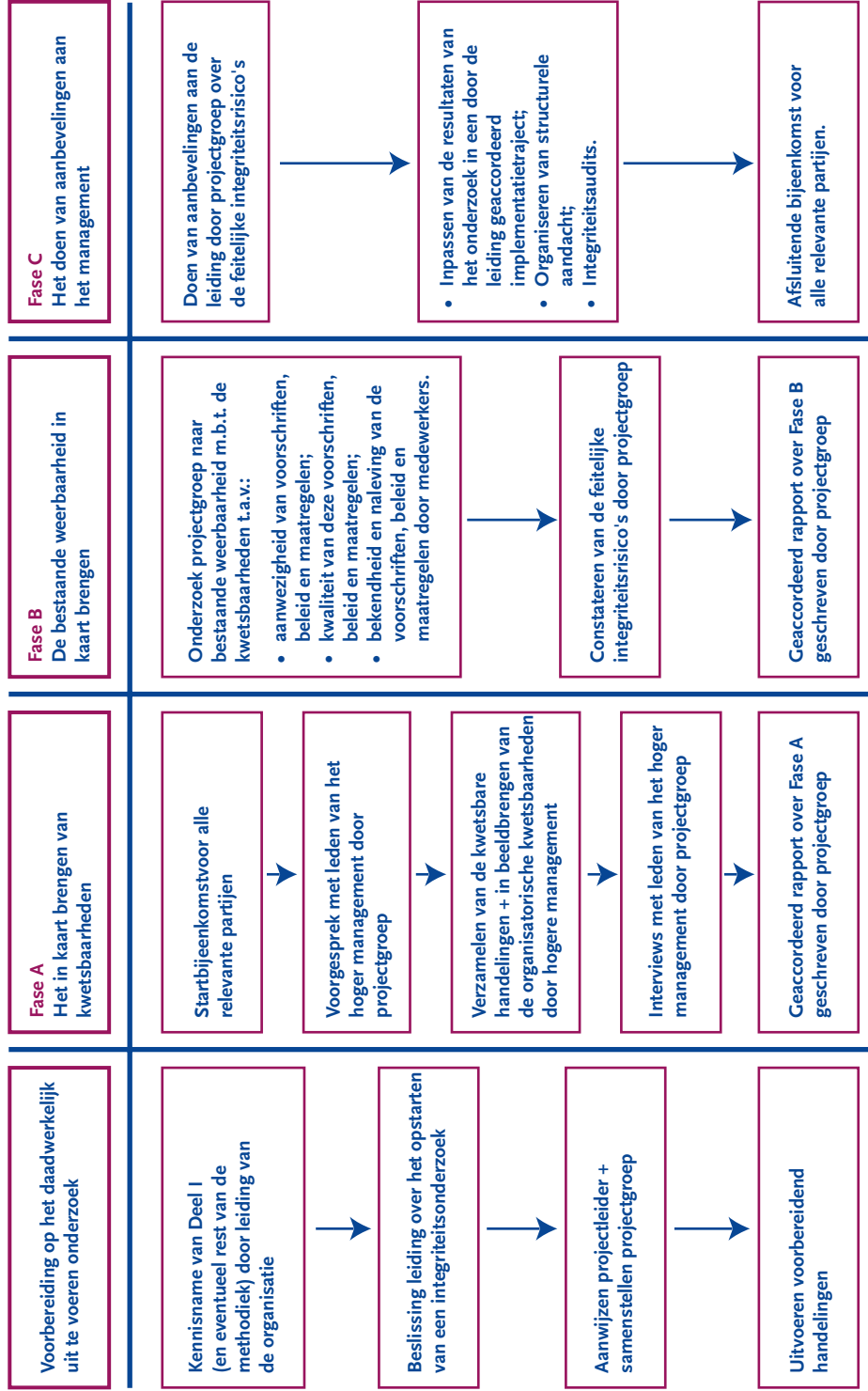
#### ***Optimale weerbaarheid***

De aanwezigheid van de noodzakelijke voorschriften, maatregelen en beleid; allemaal getroffen ter voorkoming van mogelijke aantastingen van de integriteit.

### ***Weerbaarheidsvermogen***

Weerbaarheid wordt hier gedefinieerd vanuit de 'structuurbenadering'. Het bestaat uit het geheel van (formele) regels, procedures, voorschriften, werkinstructies, beleid en overige structuurmaatregelen, die bijdragen aan het zo goed en integer mogelijk laten functioneren van de organisatie. Het is de mate waarin een organisatie 'gewapend' is tegen aantastingen van de integriteit.

## Schema methodiek integriteitsonderzoek



# 1 Tools ten behoeve van de voorbereidende activiteiten

---

## 1.1 Checklist voorbereidende activiteiten

In onderstaand overzicht zijn activiteiten opgesomd die aan de orde komen in de voorbereiding van het integriteitsproject. De activiteiten zijn deels ook gericht op informeren, beslissen en het scheppen van randvoorwaarden voor het houden van het integriteitsonderzoek.

Leiding <sup>1</sup>	Projectleider	Projectgroep	Activiteit	Check ✓
x			Leiding inlichten over het integriteitsonderzoek en steun verwerven voor het starten ervan.	
x	x	x	Kennis nemen van Deel I van het Handboek Integriteitsonderzoek.	
x			In kaart brengen van de financiële, personele en organisatorische consequenties van het houden van een integriteitsonderzoek.	
x			Bereidheid uitspreken om na afloop van het integriteitsonderzoek maatregelen ter verhoging van de weerbaarheid te treffen.	
x			Leiding van de organisatie is opdrachtgever voor het houden van het onderzoek en erkent voorbeeldfunctie.	
x			Besluitvorming over de start van het integriteitsonderzoek.	
x	x		Maken van een instellingsbesluit voor een projectgroep waarin de taken en bevoegdheden zijn beschreven.	
x	x		Opstellen en accorderen van de projectbegroting van het integriteitsonderzoek.	
x			Organiseren van steun bij leidinggevenden en medewerkers voor het project.	
x			Aanstellen van een projectleider (zie <b>tool Functieprofiel projectleider</b> ).	
x			Informeren Ondernemingsraad en afdeling P&O over de start van het integriteitsonderzoek.	
x	x	x	Communicatie over project in de organisatie (informeren & enthousiasmeren medewerkers).	
x	x		Formeren projectgroep (zie <b>tool Functieprofiel projectgroeplid</b> ).	
x	x		Instellen klankbordgroep.	
	x	x	Kennismaken van onderzoeksmethodiek (Handboek Integriteitsonderzoek) en er voor zorgen dat de doelstelling van het integriteitsonderzoek voor alle betrokkenen duidelijk is.	
	x		Organiseren middelen (werkruimte, Handboeken Integriteitsonderzoek, vergaderruimtes, secretariële ondersteuning, enz).	
x	x		Toewijzen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het project (rolverdeling en informatie-, terugkoppel- en verantwoordingsmomenten).	
	x		Maken jaarplanning.	
x	x	x	Mee uitdragen van positieve instelling ten opzichte van integriteitsonderzoek.	
x	x	x	Aandacht en belangstelling hebben voor het onderwerp integriteit.	

<sup>1</sup> Met leiding wordt bedoeld het bestuur of de ambtelijke top (verantwoordelijke opdrachtgever)

## 1.2 Voorbeeldbrief van de leiding aan medewerkers

Beste collega's, / Aan alle medewerkers,

(Naam organisatie) moet integer functioneren. Dat betekent dat we ons houden aan de vastgestelde waarden en normen en voldoen aan vereisten van 'goed ambtenaarschap'. Zo zijn we een betrouwbare partner voor burgers en andere organisaties.

Het maken van heldere werkafspraken en het nemen van verantwoordelijkheden zijn daarvoor belangrijke voorwaarden.

Uiteraard blijft het niet alleen bij de integriteit van (naam organisatie) als geheel. Ook persoonlijke integriteit is belangrijk. Iedere medewerker moet het vermogen hebben om rechtvaardige en te verantwoorden beslissingen te nemen. Dat moet u doen op een zodanige manier dat onze naam niet in diskrediet wordt gebracht en onze 'klanten' het volste vertrouwen houden in ons functioneren.

Integriteit is een onderwerp dat bij voortduring onze aandacht vraagt. Daarom hebben wij besloten tot de start van een project in alle (afdelingen, sectoren, delen) van onze organisatie. Daarin wordt van iedereen aandacht gevraagd voor integer handelen. Het project is een zelfonderzoek waarbij we zelf bekijken in welke handelingen in het dagelijkse werk een mogelijk risico schuilt als het gaat over de integriteit van de organisatie. Daarnaast bekijken we in het project of de organisatie zelf bepaalde kwetsbaarheden in zich draagt die kunnen worden verminderd.

Bij het zelfonderzoek dat op (datum) zal beginnen, maken we gebruik van een methode die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ontwikkeld.

Wij hebben voor de uitvoering van het onderzoek een projectgroep ingesteld. Die bestaat uit medewerkers van onze eigen organisatie.

Dit zijn: (namen projectleider en projectgroepleden)

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is om te kijken of er voorzieningen en maatregelen moeten worden getroffen om de weerbaarheid van (naam organisatie) en haar / zijn medewerkers te verhogen.

Het is de bedoeling dat het project uiterlijk op (datum) wordt afgesloten.

De directie hecht er grote waarde aan te benadrukken dat de integriteit van de organisatie noch die van de medewerkers op dit moment op enigerlei wijze ter discussie staat. Het uit te voeren project is uitsluitend gericht op het zoveel mogelijk uitsluiten van eventuele (toekomstige) integriteitrisico's voor de organisatie in zijn geheel. Daarbij geldt dat het voorkomen van aantastingen van de integriteit veel minder moeite kost dan het herstellen van de schade bij een zich daadwerkelijk voordoend geval van niet-integer handelen.

Werken aan een integere organisatie is een doorlopend proces. Integriteit vraagt om constante openheid, eerlijkheid en betrokkenheid van iedere individuele medewerker.

In samenwerking met de projectgroep zullen we u regelmatig informeren over de voortgang van het project.

(Ondertekening door hoogst leidinggevende namens de leiding van de organisatie)



### 1.3 Voorbeeldtekst personeelsblad

#### Start Integriteitsonderzoek

Binnen onze organisatie zal op (datum) een project starten met als titel (titel project). Het doel hiervan is, om schending of aantasting van de integriteit zo veel mogelijk te voorkomen. Het gaat om een onderzoek dat wordt uitgevoerd door medewerkers uit onze eigen organisatie. Er wordt gewerkt met een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde onderzoeksmethode. Naar verwachting zal het project op (datum) zijn afgerond.

#### Belangstelling voor integriteit

Het onderwerp integriteit staat binnen de Nederlandse overheid sterk in de belangstelling. Terecht. Integriteit is immers de basis van onze democratie. De burger moet vertrouwen kunnen hebben in de overheid. Juist als wij van onze burgers vragen zich aan wet- en regelgeving te houden, moeten wij zelf het goede voorbeeld geven. Respect voor mensen, eerlijkheid, integriteit en onkreukbaarheid zijn op dit moment centrale waarden en normen binnen de overheid. Niet alleen uit lijfsbehoud, maar óók uit overtuiging. Het bewaken van integer gedrag van overheden en ambtenaren staat hoog op de agenda. Een integere reputatie is geen vanzelfsprekendheid, maar moet iedere dag opnieuw worden verdiend. De instandhouding daarvan vergt voortdurende aandacht.

#### Wat betekent integriteit?

Integriteit van de organisatie betekent onder andere een open en heldere werkwijze. Onder integriteit vallen begrippen als onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, professionele verantwoordelijkheid, eerlijkheid en zorgvuldigheid in relaties tussen medewerkers onderling alsook in hun contacten met burgers. Er moet ruimte zijn voor kritiek, openheid van bestuur en werkafspraken moeten worden nagekomen. Verantwoordelijkheden moeten worden genomen en bevoegdheden moeten bekend zijn. Persoonlijke integriteit is het vermogen om rechtvaardige en te verantwoorden beslissingen te nemen. Een onafhankelijke, vrije en open instelling naar het werk en de 'klant' hoort daarbij.

Het onderzoek richt zich op het gevaar dat de organisatie loopt met betrekking tot de aantasting van integriteit. Deze aantasting kan veroorzaakt worden door de verwerving van oneigenlijk voordeel ten behoeve van zichzelf (de ambtenaar) of van derden. Vaak gaat dit ten koste van de organisatie. Dit kan voorkomen in tal van situaties. Dergelijke situaties worden in het onderzoek kwetsbare handelingen genoemd. Meestal zijn de grenzen tussen integer en niet-integer niet altijd even duidelijk. Neem verstrengeling van belangen en loyaliteit of denk aan het geval dat een buitenstaander dwang toepast.

Het onderzoek zal zich ook richten op zogenaamde kwetsbaarheden die in de organisatie zelf besloten liggen (zogenaamde organisatorische kwetsbaarheden). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het ontbreken van een gedragscode voor de gehele organisatie.

#### Wat houdt het integriteitsonderzoek in?

Stapsgewijs zal de projectgroep onderzoeken welke kwetsbare handelingen bij ons worden verricht en welke organisatorische kwetsbaarheden er zijn. Kwetsbaar wordt hier bedoeld in de zin van 'het risico op mogelijk integriteitsverlies'. Ook wordt gekeken naar het terugdringen van die kwetsbaarheid. Zijn er duidelijke voorschriften voor de correcte uitvoering van het werk? Is er voldoende controle? Zijn er drempels tegen het aantasten van de integriteit? Is er aandacht en alertheid ten aanzien van integriteitsrisico's? Hoeveel aandacht is er voor integriteit bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers?

Het integriteitsonderzoek zal zicht bieden op de risicovolle handelingen en kwetsbaarheden in zijn algemeenheid. Misschien blijkt aan het eind van het onderzoek dat er actie ondernomen moet worden om de weerbaarheid van de organisatie, maar ook de persoonlijke integriteit van de medewerkers te versterken. Door het treffen van maatregelen of het aanbrengen van voorzieningen kan aantasting van de integriteit zoveel mogelijk worden voorkomen.

#### Wat kunt u doen?

Uiteraard vragen we u om uw medewerking te verlenen aan het integriteitsonderzoek. Daarnaast hebben wij allemaal ook een persoonlijke verantwoordelijkheid. Durf eerlijk, open en integer te zijn. Behandel de burger en uw collega's met respect.

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met een lid van de projectgroep (namen, telefoonnummers en e-mailadressen van projectgroepleden + projectleider).

## 1.4 Voorbeeldpresentatie door de leiding bij startbijeenkomst

### Integriteitsonderzoek

#### Het belang van integriteit

- Politiek, burgers en media stellen hoge eisen aan een integere overheid
- Burgers zijn afhankelijk van de overheid
- De overheid werkt met belastinggeld
- Legitimiteit van de overheid is in het geding
- De overheid dient het goede voorbeeld te geven

#### Het belang voor de organisatie

- Prettige interne werkverhoudingen
- Integriteitsaantastingen leiden tot imagoschade
- Integriteit is net als effectiviteit, doelmatigheid en klantgerichtheid een kwaliteitsaspect
- Door integer te zijn betoont de overheid zich een betrouwbare en voorspelbare partner

## Investeren in integriteit

- Organisaties moeten (preventief) investeren in integriteit: *“an ounce of prevention is worth a pound of care”*
- ┆ Aandacht voor integriteit is een permanente opdracht
- ┆ Er doet zich een aantal ontwikkelingen voor waardoor integriteit steeds meer aandacht vraagt!

## Preventief zelfonderzoek organisatiestructuur

- Gericht op *kwetsbare handelingen* als
  - ┆ Processen rondom geld, vergunningen, vertrouwelijke informatie, inkopen, aanbestedingen
- *Organisatorische kwetsbaarheden* als
  - ┆ Aanname- en introductiebeleid, functiebeschrijvingen, relatiegeschenken, omgang met integriteitsaantastingen

## Klaar?

- Nee
- De kans op toekomstige aantastingen van de integriteit wordt aanzienlijk kleiner, maar kan nooit uitgesloten worden
- ┆ Dus permanente aandacht is een noodzaak
- ┆ Tevens dienen we naast aandacht voor de structuur ook aandacht te besteden aan de organisatiecultuur en bewustwording

## 1.5 Voorbeeldpresentatie door de projectleider bij startbijeenkomst



## Project en werkwijze

- Leiding van de organisatie verantwoordelijk
- Uitgevoerd door een interne projectgroep (leden)
- Bijgestaan door interne (klankbordgroep)
- Rapportage aan leiding
- Duur van het project circa 1 jaar

## De Fasen van het onderzoek

- Deel II (van het Handboek)
  - Voorbereidende activiteiten
  - Fase A in kaart brengen kwetsbaarheden
  - Fase B in kaart brengen weerbaarheid
  - Fase C aanbevelingen integriteitsrisico's

## Resultaten Fase A

- Inzicht in kwetsbare handelingen (KH)
- Inzicht in organisatorische kwetsbaarheden (OK)
- Op basis van interviews met managers

## Resultaten Fase B

- Inzicht in *aanwezigheid* voorschriften, beleid en maatregelen: projectgroep
- Inzicht in *kwaliteit* voorschriften, beleid, maatregelen: projectgroep
- Inzicht in *kennen* en *toepassen* van voorschriften, beleid, maatregelen: interviews medewerkers
- A-B = integriteitsrisico

## Resultaten Fase C

- Aanbevelingen ter verbetering van de weerbaarheid
  - t.a.v. kwetsbare handelingen
  - t.a.v. organisationele kwetsbaarheid
- Focus primair op structuur maar ook aandacht voor bewustwording m.b.t. integriteit: dilemma's, ambtseed, gedragscode, vpi, enz.

## 1.6 Profiel van een Projectleider

### Eigenschappen en vaardigheden

Onderstaand volgt een opsomming van voorwaarden, eigenschappen en vaardigheden die u in overweging kunt nemen bij het zoeken naar en aanstellen van een projectleider. De projectleider dient voldoende vrij gesteld te worden van zijn reguliere taken voor het uitvoeren van deze functie.

	<b>Functioneert op academisch/hbo niveau.</b>
	<b>Bezit aantoonbare projectmanagementkwaliteiten en -vaardigheden.</b>
	<b>Heeft ruime kennis van de administratieve organisatie en gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.</b>
	<b>Is in staat om zorgvuldig en discreet om te gaan met gevoelige onderwerpen.</b>
	<b>Is in staat netwerken te organiseren en met weerstanden binnen de organisatie om te gaan.</b>
	<b>Bezit uitstekende mondelinge, schriftelijke en adviesvaardigheden.</b>
	<b>Heeft ervaring met beleidsadvisering, bij voorkeur op het gebied van integriteit.</b>
	<b>Gezaghebbend, zowel voor de leiding van de organisatie als voor de medewerkers.</b>

## 1.7 Profiel van een projectgroep(lid)

Onderstaand een opsomming van de voorwaarden, eigenschappen en vaardigheden die aanwezig moeten zijn in een projectgroep.

De projectgroep mag niet te eenzijdig worden samengesteld. Alleen een evenwichtig samengestelde projectgroep, waarin leidinggevend en medewerkers uit diverse geledingen zitting hebben, kan zich over de volle breedte een goed beeld vormen van de werkzaamheden in de organisatie. Het aantal projectgroepleden is afhankelijk van grootte van organisatie. Uitgangspunt is, dat de projectgroep niet te groot moet zijn; 5 tot 7 leden is meestal voldoende. De projectgroepleden dienen voldoende vrijgesteld te worden van hun reguliere taken voor het uitvoeren van deze functie.

Afhankelijk van de activiteiten in een bepaalde onderzoeksfase, is het kunnen inzetten van een vooraf aangesteld, maar ad hoc beschikbaar projectgroeplid met specifieke deskundigheid handig (bijvoorbeeld in Fase B een medewerker die thuis is op het terrein van AO en/of IC).

Het wordt aanbevolen om na het samenstellen van de projectgroep uit haar midden een secretaris te laten kiezen. Deze kan worden belast met het beheer van de relevante stukken en het toezicht op de verslaglegging.

	Functioneert op hbo niveau.
	Is deskundig op het terrein van personeel en organisatie, financiën, administratieve organisatie of op een ander relevant vakgebied.
	Heeft gevoel voor bestuurlijke verhoudingen.
	Is in staat zorgvuldig en discreet om te gaan met gevoelige onderwerpen.
	Bezit goede mondelinge, schriftelijke en adviesvaardigheden.
	Is in staat zelfstandig en in teamverband werkzaamheden uit te voeren.
	Heeft ervaring met projectmatig werken.
	Heeft (bij voorkeur) werkervaring binnen de overheid.





## 2 Tools ten behoeve van Fase A

---





## 2.2 Overzicht organisatorische kwetsbaarheden (OK)

Er staan tien veelvoorkomende kwetsbaarheden in dit overzicht. Het gaat om bepaalde situaties of processen die vanuit het oogpunt van integriteit allemaal potentieel kwetsbaar zijn. De hogere manager dient zelf een inschatting te maken of deze kwetsbaarheden volgens hem ernstige gevolgen kunnen hebben voor de integriteit van zijn organisatieonderdeel. Als dat zo is, moeten ze als zeer belangrijk aandachtspunt gekwalificeerd worden.

In het voorgesprek en in de **Handreiking voor managers Fase A** worden deze kwetsbaarheden toegelicht.

Als vuistregel bij het invullen van dit overzicht geldt dat de manager zich voortdurend de vraag moet stellen of het vanuit integriteitsperspectief schadelijke gevolgen zou kunnen hebben als aan deze zaken onvoldoende aandacht wordt besteed; of als er simpelweg niets met betrekking tot deze zaken is geregeld.

	Organisatorische kwetsbaarheden	Zeer belangrijk aandachtspunt ja/nee?
1	Het proces van aanname van nieuwe medewerkers.	
2	De binnenkomst en introductie van nieuwe medewerkers.	
3	Taakafbakening, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor medewerkers.	
4	Het uitvoeren van verschillende deelprocessen van een KH door steeds dezelfde persoon.	
5	Nauwe banden tussen medewerkers enerzijds en cliënten, leveranciers of belanghebbenden anderzijds.	
6	Het verstrekken of ontvangen van relatiegeschenken door medewerkers.	
7	Het vervullen van nevenfuncties door medewerkers.	
8	De mate en wijze van communicatie over integriteit binnen de organisatie.	
9	Advies - en meldingsmogelijkheden voor medewerkers als het gaat om integriteitkwesties.	
10	De wijze van afhandeling van aantasting(en) van de integriteit.	

## 2.3 Handreiking voor managers

Deze handreiking heeft een tweeledig doel. Enerzijds bevat het algemene achtergrondinformatie over de aard en opzet van het integriteitsonderzoek. Anderzijds geeft het de managers duidelijkheid over de door hen te verrichten werkzaamheden voor Fase A van het onderzoek.

### Korte schets Integriteitsonderzoek

Het project beoogt de kwetsbaarheid van de organisatie in kaart te brengen met betrekking tot het onderwerp integriteit. Aan de managers de taak om binnen het organisatieonderdeel waar zij verantwoordelijk voor zijn de kwetsbaarheden in kaart te brengen. Hiertoe ontvangt iedere manager twee overzichten waarin de meest voorkomende kwetsbaarheden zijn opgenomen.

#### *Let op!*

Er wordt in dit stadium nog geen rekening gehouden met 'de bestaande weerbaarheid' tegen aantastingen van de integriteit zoals regels, voorschriften, procedures, werkinstructies of al eerder getroffen integriteitsmaatregelen. Allemaal zaken die de kwetsbaarheid kunnen minimaliseren.

*Een vuistregel bij het invullen van deze overzichten is dat u zich voortdurend de vraag moet stellen of het vanuit integriteitsperspectief schadelijke gevolgen voor de organisatie zou kunnen hebben als rondom deze kwetsbaarheden niets geregeld is.*

De onderzoeksmethodiek	
<b>Vorbereidende activiteiten</b>	Alle activiteiten ten behoeve van het opstarten van het onderzoek. Organiseren van mensen en middelen; samenstellen van het projectteam; kennismaken van de onderzoeksmethodiek.
<b>Fase A</b>	Identificeren van de kwetsbaarheden binnen het organisatieonderdeel waarvoor u verantwoordelijk bent. Dit geeft een beeld van het potentiële risico vanuit de invalshoek integriteit.
<b>Fase B</b>	Beoordelen of de potentiële kwetsbaarheden ook feitelijke integriteitsrisico's opleveren door het ontbreken van voldoende weerbaarheid.
<b>Fase C</b>	Formuleren van aanbevelingen voor het treffen van maatregelen om de weerbaarheid van de organisatie tegen integriteitsaantastingen te verhogen. Daarmee kan het feitelijk risico worden beperkt. Tevens wordt ingegaan op de noodzaak van het organiseren van structurele aandacht voor aantastingen van de integriteit.

#### *Let op!*

Het project heeft *niet* tot doel binnen de organisatie op zoek te gaan naar fraude, corruptie of niet-integer handelen van individuele medewerkers. Het project wil louter risicosituaties in beeld brengen en die bespreekbaar en beheersbaar maken.

U, als manager, moet dit uw medewerkers goed uitleggen en dit ook steeds weer benadrukken.

### De rol van de manager bij het integriteitsonderzoek

U weet als leidinggevende welke werkzaamheden en handelingen binnen uw organisatieonderdeel (directie, afdeling, unit, sector, enz.) worden verricht. U kunt daarom een beeld schetsen van de kwetsbaarheden. Hiertoe vult u de beide overzichten (KH en OK; zie verderop) in.

Het is raadzaam dat u zich laat bijstaan door enkele goed geïnformeerde medewerkers.

U speelt ook na afloop van het onderzoek een belangrijke rol. Integriteit moet immers een regulier onderdeel worden van de bedrijfsvoering van uw organisatie. Permanente aandacht hiervoor leidt tot kwaliteitsverbetering van de organisatie.

Het is dus niet de bedoeling dat het project eindigt met een 'rapport in een la'. Het is de bedoeling van de gehanteerde methode dat in de toekomst integriteit bij u en uw mensen op de agenda blijft staan. Vergeet ook niet dat leidinggevend een voorbeeldfunctie vervullen. De integriteit van (de medewerkers van) een organisatie is in belangrijke mate afhankelijk van de integriteit van de leiding. Ook hier geldt: 'goed voorbeeld doet goed volgen'.

### Het invullen van het overzicht kwetsbare handelingen (KH)

Onder 'kwetsbare handelingen' wordt in dit onderzoek verstaan:

*Funciegerelateerde taken en werkzaamheden die vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie.*

Bij het inventariseren van de kwetsbare handelingen en het inschatten van de gevolgschade kunt u zich laten bijstaan door uw medewerkers. Zij weten immers precies waar, wanneer en door wie deze handelingen worden verricht.

Binnen dit onderzoek wordt speciale aandacht gevraagd voor die kwetsbare handelingen, die als zeer kwetsbaar kunnen worden gekwalificeerd.

Van zeer kwetsbare handelingen is sprake als deze een grote gevolgschade kunnen veroorzaken.

Denk daarbij aan:

- financiële benadeling;
- verkwisting van belastinggeld;
- verlies van aanzien en aantasting van de goede naam waardoor burgers, het bestuur of bedrijven het vertrouwen verliezen;
- negatieve invloed op de werksfeer, spanningen en normvervaging;
- benadelen van burgers, klanten en relaties;
- rechtspositionele gevolgen voor de medewerker;
- politiek-bestuurlijke implicaties.

In het **overzicht KH** wordt een opsomming gegeven van veel voorkomende kwetsbare handelingen. In de eerste kolom van de tabel worden de kwetsbare handelingen gekoppeld aan achtereenvolgens geld, opdrachtverlening, goederen en diensten, (gevoelige) informatie en tenslotte aan het verlenen en handhaven.

De tweede kolom geeft een algemene omschrijving van het soort kwetsbare handelingen.

De derde kolom geeft voorbeelden van (deel)handelingen. Het gaat er daarbij om dat u binnen uw organisatieonderdeel nagaat welke van deze handelingen binnen welke functies worden verricht en om hoeveel functionarissen het gaat. Tevens dient u aan te geven of het volgens u al dan niet gaat om zeer kwetsbare handelingen.

*Let op!*

Het gaat niet om een uitputtende opsomming. Het zijn slechts voorbeelden van kwetsbare handelingen die in iedere overheidsorganisatie kunnen voorkomen.

Dit betekent dat u (samen met de projectgroep) na moet gaan of er nog andere kwetsbare handelingen te onderkennen zijn die niet in het overzicht staan. Dergelijke aanvullingen moeten natuurlijk ook verwerkt worden in Fase B van het onderzoek.

*Realiseer u dat de kwetsbaarheid van de handelingen voor de hand liggend is. Rondom al de opgesomde handelingen liggen gevaren als fraude, diefstal, corruptie, machtsmisbruik, belangenverstrengeling en 'informatiekkage' op de loer.*

## Het invullen van het overzicht organisatorische kwetsbaarheden (OK)

U als manager vult het overzicht van de organisatorische kwetsbaarheden (OK) in. Daarbij gaat het om bepaalde situaties of processen die vanuit een oogpunt van integriteit eveneens potentieel kwetsbaar zijn. Deze zijn niet gerelateerd aan een bepaalde functie, maar ze zijn breder van aard en liggen veeleer op afdelings- of organisatieniveau.

Binnen dit handboek worden tien veel voorkomende organisatorische kwetsbaarheden onderscheiden: de aanname en de introductie van nieuwe medewerkers, de wijze van communicatie rondom integriteit, de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling, mogelijke kwetsbaarheden van medewerkers door relaties met externen en de omgang met aantasting(en) van de integriteit. Ook in dit geval geldt weer dat u, al naar gelang de aard van de organisatie, deze kwetsbaarheden naar eigen inzicht kunt (moet) aanvullen en dat deze aanvullingen verwerkt moeten worden in Fase B van het onderzoek.

U dient aan te geven welke van deze kwetsbaarheden u vanuit integriteitsoptiek extra belangrijk vindt. Bij deze afweging dient u zich te laten leiden door de *gevolgschade*. U als manager maakt een inschatting van de mogelijke schadelijke gevolgen van bijvoorbeeld het aannemen van (onbetrouwbaar) personeel of het vervullen van (ongewenste) nevenfuncties door medewerkers.

Hieronder worden de tien organisatorische kwetsbaarheden kort benoemd en toegelicht.

### 1. Het proces van aanname van nieuwe medewerkers

Het is van belang dat de organisatie bij de aanname van nieuw personeel geen 'rotte appels', ofwel niet-integer personeel, binnenhaalt. Het is voor een organisatie belangrijk betrouwbare mensen te selecteren. In de praktijk blijkt nogal eens dat niet-integer gedrag van één medewerker soortgelijk gedrag bij anderen uitlokt. Een persoon kan dus een serieuze bedreiging vormen voor de integriteit van de hele organisatie ('slecht voorbeeld, doet slecht volgen').

### 2. De binnenkomst van nieuwe medewerkers in de organisatie

Nieuwe personeelsleden zijn nog niet bekend met de voorschriften, procedures, omgangsvormen en de heersende waarden en normen van de organisatie waarbinnen zij zijn aangesteld. Ook kennen zij de kanalen waarbinnen (integriteits)kwetsies kunnen worden aangekaart nog niet. Er gaat enige tijd overheen voordat een nieuw personeelslid zich dit alles geheel eigen heeft gemaakt. Dat kan henzelf en de organisatie vooral in het eerste jaar na aanstelling kwetsbaar maken.

### 3. Taakafbakening, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor medewerkers

Als medewerkers niet precies weten wat van hen verwacht wordt, kan hen dat kwetsbaar maken. Met andere woorden: het is zaak dat ze weten welke taken ze, op welke wijze uit moeten voeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. Vaagheid en onduidelijkheid op deze punten kunnen leiden tot (te) grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen.

### 4. Het uitvoeren van verschillende deelprocessen van een KH door één en dezelfde persoon

Binnen organisaties zijn er processen die niet geschikt zijn om door steeds dezelfde persoon uit te laten voeren. Activiteiten die onderdeel uitmaken van dergelijke processen zijn kwetsbaar als deze in één hand liggen.

### 5. Nauwe banden tussen medewerkers en cliënten, leveranciers en belanghebbenden

Medewerkers die lange tijd dezelfde kwetsbare functie blijven vervullen, kunnen kwetsbaar worden. Het gevaar bestaat dat er allerlei onwenselijke routines en relaties gaan ontstaan met bijvoorbeeld cliënten, leveranciers of belanghebbenden.

### 6. Het ontvangen van relatiegeschenken door medewerkers

Het ontvangen van relatiegeschenken kan eveneens kwetsbare situaties opleveren. Relatiegeschenken brengen het gevaar met zich mee dat ze iemand beïnvloeden, waardoor hij of zij gehinderd wordt in de belangenafweging. De ambtelijke objectiviteit en onafhankelijkheid kunnen daarmee in het geding komen. Corruptie is een aantasting van de integriteit die daar nauw mee verbonden is.



#### **7. Het vervullen van nevenfuncties en het laten prevaleren van privé-belangen**

Bij het vervullen van nevenfuncties kan de ambtelijke objectiviteit en onafhankelijkheid evenzeer aangetast worden. De verschillende belangen die aan de verschillende functies gerelateerd zijn, kunnen door elkaar heen gaan lopen en verstrengeld raken. Dan kan het voorkomen dat medewerkers in de ene functie bepaalde dingen doen of nalaten, omdat dit gunstig is voor de andere functie(s) die zij bekleeden.

Ook het gevaar van belangenverstrengeling ligt op de loer. Daarvan is sprake indien medewerkers andere belangen (van familie, vrienden of kennissen) laten prevaleren boven het belang van de organisatie.

#### **8. De mate en wijze van communicatie over integriteit binnen de organisatie**

Indien binnen een organisatie onvoldoende aandacht wordt besteed aan integriteit dan brengt dat risico's met zich mee. Het kan er enerzijds toe leiden dat medewerkers onvoldoende duidelijk wordt gemaakt dat veel waarde wordt gehecht aan het integer functioneren van medewerkers. Anderzijds kan het leiden tot onduidelijkheid over wat van hen verwacht wordt en wat zij moeten doen en nalaten om integer te zijn. Het ontbreken van helderheid hierover kan tot integriteitsrisico's leiden.

#### **9. Advies en meldingsmogelijkheden voor medewerkers inzake integriteitskwesaties**

Medewerkers die binnen de eigen organisatie geen advies kunnen inwinnen over bepaalde integriteitskwesaties lopen het risico dat zij verkeerde keuzen maken. Als binnen de eigen organisatie geen kanalen voorhanden zijn waarbinnen vermoedens van integriteitsaantastingen aangekaart kunnen worden dan staat dit het voorkomen of herstellen van die aantastingen in de weg. Het risico bestaat dat medewerkers deze vermoedens dan gelijk maar naar de media laten lekken, waardoor de organisatie niet eerst in staat wordt gesteld zelf de mogelijke aantasting te onderzoeken.

#### **10. De wijze van afhandeling van integriteitsaantastingen**

Indien binnen een organisatie niet duidelijk is hoe integriteitsaantastingen moeten worden aangepakt, kan dit tenminste twee consequenties hebben. In de eerste plaats brengt dit het risico met zich mee dat, in het geval zich een calamiteit voordoet, de organisatie niet weet hoe zij hier zorgvuldig en efficiënt mee moet omgaan. Dit kan dan het onderzoek naar en de afhandeling van de aantasting belemmeren. In de tweede plaats kan door het ontbreken van die duidelijkheid bij de medewerkers de indruk ontstaan dat de organisatie het onderwerp integriteit niet belangrijk vindt en dat niet-integer gedrag 'dus' gedoogd wordt.

### **Inleveren overzichten, houden interviews en rapportage**

Nadat het voorgesprek heeft plaatsgevonden heeft u tenminste twee weken de tijd om de overzichten in te vullen. Na ontvangst bekijken de leden van de projectgroep of het overzicht zo compleet en zo volledig mogelijk is ingevuld. Daarna zal een lid van de projectgroep de overzichten met u bespreken (interview). U dient hierbij de gemaakte keuzes toe te lichten en te kunnen beargumenteren. Bij het interview kunnen medewerkers van uw afdeling of organisatie natuurlijk aanwezig zijn.

Het interview duurt ongeveer anderhalf uur.

De resultaten zullen worden verwerkt in een rapport over Fase A.

Hierin wordt het potentiële risico op mogelijk integriteitsverlies weergegeven.

In Fase B wordt pas het feitelijk risico vastgesteld (kwetsbaarheid versus weerbaarheid).

### **Algemeen geldende kwetsbaarheid**

Behalve de specifieke kwetsbaarheden zijn er ook algemene activiteiten en zaken waar eenieder zo nu en dan mee te maken krijgt en waarbij en waarmee door iedere medewerker niet-integer gehandeld kan worden. Te denken valt aan:

- kopiëren, telefoneren, faxen;
- internetten en e-mailen, gebruik van hard- en software;
- kantoorartikelen en huishoudelijke artikelen;
- kortingskaarten en spaaracties;
- tijdschrijven, tijdregistratie en ziekteverzuim.

Deze activiteiten en zaken hoeven niet genoemd te worden in de inventarisatie van de kwetsbaarheden. De uitzondering daarop is dat dergelijke handelingen of activiteiten specifiek behoren tot de taakuitvoering van een functionaris en daardoor een typische kwetsbare handeling is in die functie.

Hoewel deze activiteiten buiten het bestek van dit onderzoek vallen en niet als kwetsbare handelingen worden aangemerkt, zijn ze vanuit integriteitsperspectief wel in zekere mate gevoelig.

Als manager moet u daarom ook aan deze categorie kwetsbare handelingen binnen uw organisatieonderdeel of afdeling aandacht schenken.

#### **Ten overvloede wellicht**

Het kan niet genoeg benadrukt worden dat het hier alleen gaat om het inventariseren van kwetsbaarheden. In Fase A blijft buiten beschouwing hoe met die kwetsbaarheden wordt omgegaan. Ook wordt er *niet* gekeken naar de persoon die de handeling verricht en of de kwetsbaarheid is afgedekt door een maatregel of voorschrift.

Het gaat in deze fase louter om de inschatting van de grootte van de gevolgschade als er géén voorschrift of voorziening zou bestaan en men niet-integer zou zijn.

Het gaat om het antwoord op de vraag wat dan het risico is.

De projectgroep wenst u en uw organisatieonderdeel succes bij het zichtbaar maken van de (potentieel) kwetsbare handelingen.

## 2.4 Voorbeelden van kwetsbare handelingen

### ***Voorbeeld: de kwetsbare handelingen omtrent de omgang met geld***

Zoals in het **overzicht kwetsbare handelingen** is aangegeven, is geld op zich een te algemeen begrip. Bij het vaststellen van wat kwetsbare handelingen zijn, is meer precisie nodig. Gaat het bijvoorbeeld om het uitgeven (subsidies) of innen (belastingen) van geld? Hoe het ook zij, geld is voor de meeste mensen een zeer herkenbaar voorbeeld als het gaat om het aanwijzen van kwetsbare handelingen.

In Fase A is het van belang dat alle stappen met betrekking tot de kwetsbare handeling met geld nauwkeurig in beeld worden gebracht. Dus van degene die een belastingaanslag opstelt, tot degene die uiteindelijk de belasting int. Juist door het stap voor stap in kaart brengen van een dergelijk proces, blijkt vaak dat meer medewerkers van verschillende afdelingen zijn betrokken bij een kwetsbare handeling dan werd verwacht.

Alles wat hierboven is geschetst over kwetsbare handelingen met betrekking tot geld, is ook van toepassing op de overige handelingen die in het **overzicht kwetsbare handelingen** zijn genoemd. Het gaat dus steeds om:

- het inventariseren en identificeren van de aanwezige kwetsbare handelingen;
- het aangeven van de functies, waarin die handelingen worden verricht;
- het aangegeven aan welke kwetsbare handelingen de grootste gevolgschade is verbonden.

### ***Voorbeeld: omgang met gevoelige informatie***

Onder 'gevoelige informatie' wordt informatie verstaan die niet, of pas na een bepaalde datum, voor het publiek (of voor externe relaties) bekend mag worden. Het weglekken van informatie naar onbevoegden kan gevolgschade impliceren voor een verantwoordelijk politicus, de betrokken organisatie zelf en/of voor andere organisaties en personen.

De gevoelige informatie kan simpelweg zijn opgeslagen in de hoofden van leden van de organisatie, maar kan ook zijn vastgelegd in documenten, dossiers of gegevensbestanden.

Om te weten te komen of er gevoelige informatie binnen zijn organisatieonderdeel voorkomt, zal de geïnterviewde eerst alle aanwezige soorten informatie moeten inventariseren. Uit de resultaten van die inventarisatie moeten dan die soorten informatie geselecteerd worden, die niet voor kennisname door onbevoegden bestemd zijn.

Bij elk soort gevoelige informatie moet worden aangegeven welke verzameling van kwetsbare handelingen wordt verricht. Denk daarbij aan het produceren van die informatie, het wijzigen van die informatie, het verspreiden, het vermenigvuldigen, het administreren, het beheren, het verstrekken, enz. Bij iedere handeling moet ook worden aangegeven welke functies daarbij zijn betrokken. Het verdient aanbeveling daarbij steeds te verwijzen naar het specifieke organisatieonderdeel waarvan die functies deel uitmaken.

### 3 Tools ten behoeve van Fase B

---

### **3.1 Vragenlijst interviews medewerkers**

In deze vragenlijst zijn de vragen opgenomen die ter beoordeling van de weerbaarheid van de organisatie aan een aantal geselecteerde medewerkers gesteld moeten worden. Het gaat om zes vragen over kwetsbare handelingen en tien over (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheden.

De antwoorden op de vragen bieden uiteindelijk inzicht in de kennis van de medewerkers over en de toepassing van de geïnventariseerde voorschriften, het integriteitsbeleid en de -maatregelen.

Ieder gesprek met een medewerker duurt ongeveer anderhalf uur.

## Onderdeel I

### Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van voorschriften omtrent kwetsbare handelingen (KH)

#### 1 KWETSBARE HANDELINGEN: GELDEN

(bijvoorbeeld budgetten, innen, uitkeren)

- 1 A Bent u verantwoordelijk voor budgetten of het innen of uitkeren van gelden?  
(Zo nee, ga verder met vraag 2)
- ja  
 nee
- 1 B Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 2)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 1 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 1 D Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

#### 2 KWETSBARE HANDELINGEN: OPDRACHTVERLENING T.B.V. TAAKUITOEFENING

(bijvoorbeeld het verlenen van opdrachten, orders, gunningen, aanbestedingen)

- 2 A Bent u betrokken bij het verlenen van aan- of uitbestedingen aan externen?  
(Zo nee, ga verder met vraag 3)
- ja  
 nee
- 2 B Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 3)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 2 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 2 D Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

### 3 KWETSBARE HANDELINGEN: GOEDEREN EN DIENSTEN T.B.V. INTERNE ORGANISATIE

(bijvoorbeeld inkopen, beheren, inhuren)

- 3 A. Heeft u te maken met de inkoop/inhuur of het beheren van goederen of diensten?  
(Zo nee, ga verder met vraag 4)
- ja  
 nee
- 3 B. Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 4)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 3 C. Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 3 D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

### 4 KWETSBARE HANDELINGEN: VERTROUWELIJKE INFORMATIE

(bijvoorbeeld kennisnemen van, omgaan met, produceren van)

- 4 A. Komt u in aanraking met vertrouwelijke informatie?  
(Zo nee, ga verder met vraag 5)
- ja  
 nee
- 4 B. Zijn hierover binnen uw organisatie voorschriften geformuleerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 5)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 4 C. Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 4 D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

### 5 KWETSBARE HANDELINGEN: TOEKENNEN, UITGEVEN, VERLENEN

(bijvoorbeeld vergunningen, rijbewijzen, paspoorten, enz.)

- 5 A Bent u betrokken bij de toekenning, uitgifte of verlening van beschikkingen of persoonsdocumenten?  
(Zo nee, ga verder met vraag 6)
- ja  
 nee
- 5 B Zijn hierover binnen uw organisatie voorschriften geformuleerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 6)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 5 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 5 D Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

### 6 KWETSBARE HANDELINGEN: HANDHAVING

(bijvoorbeeld toezicht, controle, opsporing, vervolging, enz.)

- 6 A Verricht u handhavende, controlerende of toezichthoudende taken?  
(Zo nee, ga verder met vraag 7)
- ja  
 nee
- 6 B Zijn hierover binnen uw organisatie voorschriften georganiseerd?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 7)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 6 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 6 D Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?



## Onderdeel II

### Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van maatregelen omtrent (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheden (OK)

#### 7 AANDACHT VOOR INTEGRITEIT IN HET AANNAMEBELEID

- 7 A Heeft u een curriculum vitae moeten overleggen?  
 ja  
 nee
- 7 B Heeft u referenties moeten opgegeven waarbij informatie ingewonnen kon worden over uw functioneren in uw vorige functie / bij uw vorige leidinggevende?  
(Zo nee, ga naar vraag 7 D)  
 ja  
 nee
- 7 C Zo ja, zijn die referenties daadwerkelijk gecontroleerd?  
 ja  
 nee  
 weet niet
- 7 D Heeft men u om uw originele getuigschriften/diploma's gevraagd?  
 ja  
 nee
- 7 E Heeft u een 'Verklaring omtrent het gedrag' moeten overleggen?  
 ja  
 nee
- 7 F Bent u tijdens het sollicitatiegesprek expliciet gewezen op de eventuele integriteitsaspecten van uw (nieuwe) werk?  
 ja  
 nee
- 7 G Heeft u gezien de voorgaande vragen de indruk dat u de officiële sollicitatieprocedure heeft doorlopen?  
 ja  
 nee  
 weet niet

## 8 AANDACHT VOOR INTEGRITEIT IN HET INTRODUCTIEBELEID

- 8 A Heeft u bij indiensttreding de ambtseed of -belofte afgelegd?  
(Zo nee, ga door met vraag 8 D)
- ja  
 nee
- 8 B Zo ja, is er bij die eed of belofte een duidelijke relatie gelegd met het onderwerp integriteit?
- ja  
 nee
- 8 C Heeft u na uw aanstelling een introductieprogramma doorlopen?  
(Zo nee, dan kunt u vraag 8 D overslaan)
- ja  
 nee
- 8 D Zo ja, is bij dat programma expliciet aandacht besteed aan integriteit en de problemen die zich daarbij kunnen voordoen?
- ja  
 nee

## 9 FUNCTIEBESCHRIJVING

- 9 A Bestaat er van uw functie een functiebeschrijving?  
(Zo nee of weet niet, ga door met vraag 10)
- ja  
 nee  
 weet niet
- 9 B Bent u in het bezit van een functiebeschrijving?
- ja  
 nee
- 9 C Staan in de functiebeschrijving al uw huidige taken en bevoegdheden duidelijk opgesomd?
- ja  
 nee  
 weet niet
- 9 D Verricht u werkzaamheden die niet in uw functiebeschrijving staan vermeld?
- ja  
 nee

## 10 VOORSCHRIFTEN INZAKE FUNCTIESCHEIDING

- 10 A Verricht u handelingen in kwetsbare processen waarbij het risico van belangenverstrengeling bestaat?
- ja  
 nee
- 10 B Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel maatregelen en beleid geformuleerd?  
*(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 11)*
- ja  
 nee  
 weet niet
- 10 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van deze (beleids)maatregelen?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 10 D Worden deze (beleids)maatregelen in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

## 11 VOORSCHRIFTEN INZAKE FUNCTIEROULATIE

- 11 A Verricht u handelingen in kwetsbare processen, waarbij u gedurende een lange periode met dezelfde cliënten of belanghebbenden 'om de tafel zit'?
- ja  
 nee
- 11 B Is er binnen uw organisatieonderdeel beleid gericht op functieroulatie?  
*(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 12)*
- ja  
 nee  
 weet niet
- 11 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van dit beleid?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 11 D Wordt dit beleid ook in de praktijk toegepast?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

## 12 VOORSCHRIFTEN RONDOM HET AANNEMEN VAN RELATIEGESCHENKEN

12 A Krijgen u of uw naaste collega's wel eens relatiegeschenken aangeboden?

- ja
- nee

12 B Bestaat er binnen uw organisatieonderdeel een geschenkenregeling?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 13)

- ja
- nee
- weet niet

12 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van die regeling?

- ja
- zo nee, waarom niet?

12 D Wordt deze ook in de praktijk toegepast?

- ja
- zo nee, waarom niet?

## 13 VOORSCHRIFTEN RONDOM HET VERVULLEN VAN NEVENFUNCTIES

13 A Verrichten u of uw naaste collega's nevenfuncties?

- ja
- nee

13 B Is er binnen uw organisatieonderdeel beleid gericht op nevenfuncties?  
(Zo nee of onbekend, ga verder met vraag 14)

- ja
- nee
- weet niet

13 C Zo ja, bent u bekend met de strekking van dit beleid?

- ja
- zo nee, waarom niet?

13 D Wordt dit beleid ook in de praktijk toegepast?

- ja
- zo nee, waarom niet?

#### 14 COMMUNICATIE

- 14 A Komt het onderwerp integriteit ter sprake in het werkoverleg?
- ja
  - zo nee, waarom niet?
- 14 B Wordt het onderwerp integriteit regelmatig aan de orde gesteld bij verschillende gelegenheden en via verschillende middelen? (Intranet, personeelsblad, nieuwjaarsbijeenkomst, speeches van het management, brochures, enz.)
- vaak
  - soms
  - nooit, waarom niet?

#### 15 VERTROUWENSPERSOON INTEGRITEIT (VPI)

- 15 A Is het voor u duidelijk hoe u dient te handelen (bij wie melden, enz.) indien u kennis heeft genomen van niet-integer handelen binnen de organisatie door andere medewerkers?
- ja
  - nee
- 15 B Weet u waar u binnen uw organisatie terecht kunt voor adviezen over integriteitskwesties of bij ambtelijke dilemma's?
- ja
  - nee
- 15 C Is er binnen uw organisatie een Vertrouwenspersoon Integriteit aangesteld?  
(Zo nee of weet niet, ga naar vraag 16)
- ja
  - nee
  - weet niet
- 15 D Weet u wie deze persoon is en met welke problemen u bij deze persoon terecht kunt?
- ja
  - nee
- 15 E Vindt u deze persoon makkelijk benaderbaar?
- ja
  - zo nee, waarom niet?

## 16 PROCEDURE AFHANDELING INTEGRITEITSAANTASTINGEN

- 16 A Heeft u wel eens gehoord van gevallen van niet-integer handelen binnen uw organisatie (onjuist gebruik van zakelijke eigendommen, fraude, diefstal, enz.)?
- ja  
 nee
- 16 B Zijn er binnen de organisatie duidelijke procedures waarin geregeld is, hoe binnen de organisatie wordt omgegaan met dergelijke gevallen?
- ja  
 nee  
 weet niet
- 16 C Is het voor u duidelijk hoe u dient te handelen (bij wie melden, enz.) indien u kennis heeft genomen van niet-integer handelen binnen de organisatie door andere medewerkers?
- ja  
 zo nee, waarom niet?
- 16 D Heeft u de indruk dat binnen de organisatie altijd serieus wordt opgetreden en conform de procedures wordt gehandeld in geval van aantasting(en) van de integriteit ?
- ja  
 zo nee, waarom niet?

## 3.2 Checklist weerbaarheid integriteitsmaatregelen en integriteitsbeleid

In dit onderdeel van het integriteitsonderzoek komt eerst het belang van beleid en maatregelen nog eens kort aan de orde. Vervolgens wordt via deze checklist bepaald in hoeverre de noodzakelijke aspecten van een bepaalde gewenste integriteitsmaatregel of wenselijk beleid daadwerkelijk aanwezig zijn. Als dat het geval is, is er sprake van optimale weerbaarheid.

In deze fase van het onderzoek wordt gekeken naar de *feitelijke* situatie. De eerder in Fase A bij het invullen van het overzicht OK opgesomde tien organisatorische kwetsbaarheden, worden nu aan de praktijksituatie getoetst.

Met de gegevens die deze checklist oplevert, beschikt de projectgroep over een handvat voor de beoordeling van de weerbaarheid. Daarbij moet de projectgroep extra kritisch zijn over de weerbaarheid binnen afdelingen en functies waarbinnen (zeer) kwetsbare handelingen worden verricht.

### Tien aspecten

#### 1 Aannamebeleid waarbinnen aandacht wordt besteed aan integriteitsaspecten

Het is van belang dat de organisatie bij de aanname van nieuw personeel geen 'rotte appels', ofwel niet-integer personeel, binnenhaalt. De ervaring leert dat niet-integer gedrag van één werknemer soortgelijk gedrag bij anderen uitlokt. Zo vormt hij of zij een serieuze bedreiging voor de integriteit van de organisatie. Want 'slecht voorbeeld, doet slecht volgen'.

Het is daarom voor een organisatie belangrijk om een goed aannamebeleid te hebben.

Bij de selectie van nieuw personeel moet niet alleen worden gekeken naar vakinhoudelijke kwaliteiten als opleiding en werkervaring, maar ook naar de betrouwbaarheid van nieuw aan te stellen medewerkers.

Het is aan de projectgroep om in kaart te brengen of er in het aannamebeleid maatregelen zijn getroffen waardoor de kans op het aanstellen van niet-integer medewerkers wordt verkleind.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* indien het aannamebeleid in ieder geval de volgende elementen bevat:

- het opvragen van een uitgebreid curriculum vitae;
- het opvragen en controleren van referenties;
- het controleren van originele getuigschriften en diploma's;
- het verzoeken om een Verklaring omtrent het gedrag te overleggen;
- het wijzen van sollicitanten op de (eventuele) integriteitsaspecten binnen hun werk;
- het consequent volgen van een vastgelegde sollicitatieprocedure.

Het laten ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring bij indiensttreding kan ook van belang zijn in het kader van het aannamebeleid. Dit deelaspect komt uitgebreider aan de orde bij het afleggen van de ambtseed of de belofte (zie 2).

Bij het aantrekken van personeel is het wenselijk dat bovengenoemde elementen aan de orde komen en dat ze voor *alle* functies gelden. Dit is van belang omdat nieuwkomers, die mogelijk eerst een functie gaan bekleden waarin geen kwetsbare handelingen worden uitgevoerd, tijdens het vervolg van hun loopbaan bij dezelfde organisatie alsnog op kwetsbare functies kunnen terechtkomen.

Als aan de betrouwbaarheid van een medewerker extra hoge eisen worden gesteld, omdat hij of zij bijvoorbeeld kwetsbare handelingen gaat verrichten waaraan een grote gevolgschade is verbonden, dan kunnen aanvullende maatregelen worden genomen. Deze maatregelen variëren qua diepgang van het onderzoek en impact op de privacy van de onderzochte.

Verderop in dit deel van het handboek onder *Tools ten behoeve van Fase C* zijn drie aanvullende instrumenten opgenomen, die u kunt gebruiken om u op bepaalde aspecten een indruk te verschaffen van de mogelijke betrouwbaarheid van medewerkers voor bepaalde kwetsbare functies (**Aanvullende instrumenten betrouwbaarheid**)

## **2 Introductiebeleid waarbinnen aandacht wordt besteed aan integriteit**

Nieuwe personeelsleden kennen de voorschriften, procedures en omgangsvormen van de organisatie waarbinnen zij zijn aangesteld nog niet. Datzelfde geldt voor de kanalen waarbinnen (integriteits)kwetsies aangekaart kunnen worden. Er gaat enige tijd overheen voordat een nieuwe medewerker zich dit alles geheel eigen heeft gemaakt. Dat kan henzelf en de organisatie in vooral het eerste jaar kwetsbaar maken.

Het is daarom belangrijk dat nieuwe medewerkers direct bij binnenkomst worden gewezen op het bijzondere belang dat binnen de organisatie aan integriteit wordt toegekend.

Een goed introductiebeleid met nadrukkelijke aandacht voor het onderwerp integriteit helpt hierbij.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* wanneer bij de introductie de volgende punten aan de orde komen:

- het afleggen van een aan de integriteit gerelateerde ambtseed of belofte;
- het uitleggen en verstrekken van de gedragscode;
- het introduceren van de vertrouwenspersoon integriteit.

Zie voor achtergrondinformatie over de ambtseed, de belofte of de gedragscode het onderdeel *Tools ten behoeve van Fase C*, verderop in dit Deel III.

Meer informatie over de vertrouwenspersoon integriteit treft u aan in Deel III; **Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit**.

## **3 Het voorhanden zijn van functiebeschrijvingen**

Als medewerkers niet precies weten wat van hen verwacht wordt, maakt hen dat extra kwetsbaar. Ze behoren dus te weten welke taken ze moeten uitvoeren, op welke wijze dat verwacht wordt en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze daarbij hebben.

Vaagheid en onduidelijkheid kunnen leiden tot een grote vrijheid van handelen zonder duidelijke grenzen. Heldere en volledige functiebeschrijvingen verschaffen duidelijkheid over taken en bevoegdheden. Duidelijke functiebeschrijvingen zijn daarom noodzakelijke voorwaarden voor integriteit. Tevens geven deze functiebeschrijvingen het management van de organisatie inzicht in de kwetsbare handelingen die in de desbetreffende functies worden verricht.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* op het punt van functiebeschrijvingen als:

- voor alle medewerkers een functiebeschrijving is gemaakt;
- iedere medewerker zelf over een exemplaar van zijn functiebeschrijving beschikt;
- functiebeschrijvingen een *actuele* stand van zaken geven van de bestaande werksituatie;
- de functiebeschrijvingen echt alle te verrichten werkzaamheden aangeven;
- functiebeschrijvingen duidelijk de grenzen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangeven.

## **4 Beleid inzake functiescheiding**

Als in werkprocessen rondom (zeer) kwetsbare handelingen geen functiescheiding wordt toegepast en verschillende activiteiten door één en dezelfde persoon worden uitgevoerd, brengt dat risico's met zich mee. Activiteiten die onderdeel uitmaken van dergelijke processen zijn kwetsbaar als deze steeds in één hand liggen. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat degene die de aanvraag van een vergunning behandelt, ook controleert of de vergunningsvereisten wel worden nageleefd.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* met betrekking tot functiescheiding als:

- binnen de organisatie een helder beeld bestaat over kwetsbare handelingen en functies;
- de verschillende kwetsbare deelhandelingen door verschillende medewerkers worden uitgevoerd;
- kwetsbare handelingen die niet opgesplitst kunnen worden in deelhandelingen en niet separaat uitgevoerd kunnen worden, in teamverband worden verricht.



### **5 Beleid inzake functieroulatie**

Medewerkers die lange tijd dezelfde kwetsbare functie blijven verrichten, kunnen kwetsbaar worden. Het gevaar bestaat dan dat er allerlei onwenselijke routines en relaties gaan ontstaan. Bijvoorbeeld met cliënten, leveranciers of belanghebbenden. De medewerker kan zich te veel op een bepaalde cliënt of beroepsgroep richten en te veel rekening houden met diens belangen.

Een systeem van functieroulatie kan hiertegen een drempel opwerpen. Vanuit het oogpunt van integriteit is het van belang dat met name in die functies wisselingen plaatsvinden waarin zeer kwetsbare handelingen worden uitgevoerd.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* als het gaat om functieroulatie als:

- binnen de organisatie een helder beeld bestaat over kwetsbare handelingen en functies;
- medewerkers, die kwetsbare functies verrichten, om de vier jaar een andere functie gaan vervullen;
- medewerkers in ieder geval een andere *klantgroep* gaan bedienen als het niet wenselijk of mogelijk is om hen van functie te laten veranderen.

### **6 Beleid rondom het accepteren van relatiegeschenken door medewerkers**

Ook het aannemen van relatiegeschenken kan kwetsbaarheden met zich mee brengen.

Relatiegeschenken brengen het gevaar met zich mee dat ze iemand beïnvloeden waardoor degene die ze accepteert, wordt gehinderd in zijn belangenafweging. De ambtelijke objectiviteit en onafhankelijkheid kunnen dan in het geding komen.

Corruptie is een aantasting van de integriteit die hier nauw mee verbonden is. Het is daarom in de eerste plaats van belang dat een overheidsorganisatie haar leveranciers elk jaar op de hoogte stelt van het feit dat geen onoorbare geschenken aan medewerkers van de organisatie gegeven mogen worden. Als er al geschenken worden gegeven, dient dat in alle openheid te gebeuren.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* met betrekking tot het aannemen van relatiegeschenken als duidelijk is:

- wat de maximale waarde van een geschenk mag zijn;
- hoe om te gaan met uitnodigingen voor etentjes, sportevenementen, studiereizen, e.d.;
- of relatiegeschenken al dan niet thuis ontvangen mogen worden;
- welke geschenken gehouden mogen worden en welke aan 'de organisatie of de afdeling' afgedragen moeten worden;
- wat men moet doen met geschenken die in strijd zijn met de hierboven opgesomde regels.

### **7 Beleid omtrent nevenfuncties en privé-belangen**

Ook het vervullen van nevenfuncties kan de ambtelijke objectiviteit en onafhankelijkheid aantasten. De verschillende belangen die aan de diverse functies gerelateerd zijn, kunnen door elkaar heen gaan lopen en zo met elkaar verstrengeld raken. Het kan voorkomen dat medewerkers in de ene functie bepaalde dingen doen of nalaten, omdat dit gunstig is voor de andere functie die zij bekleden. Dat is een vorm van belangenverstrengeling. Dat geldt ook voor het laten prevaleren van privé-belangen boven het organisatiebelang. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het in behandeling nemen van (subsidie)aanvragen van familie, vrienden of kennissen.

Wanneer duidelijk beleid over dit soort zaken ontbreekt, kan het voor medewerkers onduidelijk zijn welke risico's zich kunnen voordoen en wordt het lastig om medewerkers hierop aan te spreken.

Er is in dit soort gevallen sprake van *optimale weerbaarheid* als:

- duidelijk is welk soort nevenfuncties gemeld moet worden;
- duidelijk is welk soort nevenfuncties niet vervuld mag worden;
- duidelijk is in welke gevallen een medewerker moet melden dat hij ambtshalve in aanraking komt met familie of privé-zaken;
- duidelijk is hoe binnen de organisatie hiermee wordt omgegaan.

## 8 De mate en wijze van communicatie over integriteit binnen de organisatie

Wanneer binnen een organisatie integriteit onvoldoende aandacht krijgt, brengt dat risico's met zich mee. Het kan er enerzijds toe leiden dat het medewerkers onvoldoende duidelijk is dat vanuit de organisatie veel belang wordt gehecht aan het integer functioneren van medewerkers. Anderzijds kan het leiden tot onduidelijkheid over welk gedrag de organisatie van de medewerkers verwacht en wat medewerkers precies moeten doen of nalaten om integer te zijn. Het ontbreken van helderheid kan tot een integriteitsrisico leiden. Daarom is het belangrijk om binnen de organisatie regelmatig aandacht te besteden aan integriteit. De organisatie geeft dan een signaal af dat integriteit belangrijk wordt gevonden en dat medewerkers geacht worden integer te handelen.

Er is op het punt van communicatie sprake van *optimale weerbaarheid* als:

- binnen de organisatie regelmatig aandacht wordt besteed aan het onderwerp integriteit;
- op verschillende wijzen en via diverse kanalen gecommuniceerd wordt over integriteit;
- tijdens functioneringsgesprekken en werkoverleg integriteit expliciet aan de orde komt;
- er voorlichtingsmateriaal voorhanden is over het thema integriteit (brochures, gedragscode, enz);
- in bedrijfscurricula aandacht wordt geschonken aan integriteit (via dilemmatrainingen, enz).

## 9 Advies en meldingsmogelijkheden voor medewerkers inzake integriteitskwesaties

Medewerkers die binnen de eigen organisatie geen advies kunnen inwinnen over bepaalde integriteitskwesaties lopen het risico dat zij verkeerde keuzen maken.

Als er binnen de eigen organisatie geen mogelijkheden zijn om vermoedens van aantasting(en) van de integriteit aan te kaarten, is het voorkomen of herstellen van die aantastingen moeilijk. Het risico bestaat dan dat medewerkers deze vermoedens maar gelijk naar de media laten lekken. Dan ook kan de organisatie niet eerst zelf de mogelijke aantasting onderzoeken en er een adequaat vervolg aan geven. Anders gezegd: het zelfreinigend vermogen van de organisatie wordt niet aangesproken.

Een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) speelt een belangrijke rol als adviseur inzake integriteitsvraagstukken en adviseert ambtenaren tevens over hoe om te gaan met meldingen over vermeende integriteitsschendingen binnen de organisatie. In Deel III treft u de **Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit** aan. U kunt zich door deze handreiking laten inspireren bij de inrichting van de VPI-functie binnen uw organisatie.

Er is sprake van *optimale weerbaarheid* op deze punten als:

- de organisatie een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) heeft aangesteld;
- de VPI medewerkers op verzoek adviseert over bepaalde integriteitsvragen;
- de VPI geraadpleegd kan worden in geval van schendingen van de integriteit;
- de VPI makkelijk benaderbaar is (een lage drempel om bij hem binnen te stappen).

## 10 De wijze van afhandeling van integriteitsaantastingen

Indien binnen een organisatie niet duidelijk is hoe men aantastingen van de integriteit moet aanpakken, heeft dat tenminste twee consequenties. In de eerste plaats brengt dit het risico met zich mee dat in geval van een aantasting de organisatie niet weet hoe zij hier effectief en efficiënt mee moet omgaan. Dit kan dan het onderzoek naar en de afhandeling van de aantasting belemmeren. In de tweede plaats kan door het ontbreken van die duidelijkheid bij de medewerkers de indruk ontstaan dat de organisatie het onderwerp integriteit niet belangrijk vindt en in feite het niet-integer gedrag gedooft.

De afhandeling van integriteitsaantastingen draagt bij aan een *optimale weerbaarheid* als:

- in de organisatie duidelijk is vastgelegd hoe wordt omgegaan met integriteitsaantastingen;
- consequent en doortastend wordt opgetreden bij dergelijke incidenten en dit ook in alle openheid (maar wel anoniem!) gebeurt.



## 4 Tools ten behoeve van Fase C

---

## 4.1 Achtergrondinformatie aanvullende instrumenten betrouwbaarheid

### Verklaring omtrent het gedrag

Bij aanstelling in overheidsdienst voor een periode langer dan drie maanden kan het bevoegd gezag (i.c. de toekomstig werkgever) van de betrokkene (i.c. de sollicitant) vragen dat deze een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) overlegt als bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag.

Een VOG kan pas aan betrokkene worden gevraagd indien deze naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende bekwaam en geschikt is. De VOG wordt (nog) afgegeven door de burgemeester van de woonplaats van betrokkene. De burgemeester geeft dus aan of er wel of geen bezwaren zijn ten aanzien van een bepaalde kandidaat, maar de burgemeester geeft de werkgever géén inzage in diens eventuele justitiële antecedenten.

Over het algemeen wordt al door de personeelsafdeling van de beoogd werkgever de juistheid van de persoonlijke gegevens nagegaan. Daartoe dient de sollicitant een uittreksel uit het gemeentelijke bevolkingsregister te overleggen. De personeelsafdeling geeft aan de sollicitant de informatie over de functie mee die de burgemeester in de gemeente van betrokkene moet kennen om een VOG te kunnen afgeven. Hierbij geeft 'personeelszaken' aan wat de kwetsbare elementen van de functie zijn. Betrokkene dient aan de hand van deze bescheiden dan zelf bij de gemeente een verzoek tot afgifte van een VOG in.

De burgemeester van de desbetreffende gemeente mag uitsluitend de volgende gegevens gebruiken:

- het hem ten aanzien van betrokkene verstrekte uittreksel uit de strafregisters (veroordelingen);
- gegevens ontleend aan de registers van de politie in de tegenwoordige of in de vroegere woonplaatsen of verblijfplaatsen van betrokkene;
- of andere schriftelijke bescheiden welke hem in verband met de afgifte van de VOG ter beschikking zijn gesteld.

### *Let op!*

De wet is onlangs gewijzigd, maar nog niet in werking getreden. Op 5 november 2002 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met de voorgestelde wijzigingen (Eerste en Tweede Kamerstukken 24 797). De invoering van de nieuwe VOG is gepland in 2003. Er zal een ander verstrekkingenregime gaan gelden. Als afgevend orgaan wordt namens de minister van Justitie het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) aangemerkt. De burgemeester krijgt nog een adviserende bevoegdheid en kan daarmee wijzen op eventueel lokaal aanwezige risico's.

De aanvraag wordt volgens de gewijzigde wet nog steeds bij de burgemeester (i.c. de balie van de afdeling Burgerzaken) ingediend.

De tweede belangrijke wijziging betreft de aard van de te raadplegen gegevens. In de nieuwe wet wordt geen onderscheid meer gemaakt in *algemene registers* (de onder de rechter zijnde zaken, alternatieve afdoeningen als transacties, septs) en *strafregisters* (louter veroordelingen). Voor de afgifte van een VOG kunnen nu dus *alle* justitiële gegevens gebruikt worden.

### **Antecedentenonderzoek**

Als het om de aanstelling in een functie bij de Rijksoverheid gaat die bijzondere eisen stelt aan de integriteit of de verantwoordelijkheid van betrokkene, kan een antecedentenonderzoek ingesteld worden. Een dergelijk onderzoek wordt alleen dan ingesteld als naar het oordeel van het bevoegd gezag de betrokkene bekwaam en geschikt is voor de betreffende functie.

Aanstelling is vervolgens pas mogelijk als uit het antecedentenonderzoek blijkt dat daartegen geen bezwaar bestaat. De beslissing wordt genomen door het bevoegd gezag. De toekomstig werkgever krijgt, anders dan bij de VOG, wél inzage in eventuele justitiële antecedenten.

Voor aanstelling in functies anders dan bij de rijksoverheid is alleen een antecedentenonderzoek mogelijk indien de noodzakelijke bevoegdheid tot het raadplegen van justitiële documentatie is geregeld in het Besluit inlichtingen justitiële documentatie of het Besluit strafregisters (gesloten verstrekkingenregime).

In de nieuwe Wet justitiële gegevens is voorsnog geen voorziening getroffen voor het uitvoeren van antecedentenonderzoeken. Naar verwachting zal met het inwerkingtreden van de wijzigingen in de Wet justitiële gegevens deze mogelijkheid vervallen.

### **Veiligheidsonderzoek**

Een veiligheidsonderzoek kan pas worden verricht, wanneer de te vervullen functie als vertrouwensfunctie is aangewezen (art. 3 Wvo). Alleen functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden, kunnen worden aangewezen als een vertrouwensfunctie. In het algemeen zijn dat functies binnen de rijksoverheid waar bijvoorbeeld kennis wordt genomen van staatsgeheimen. De minister van het betreffende departement wijst de vertrouwensfuncties aan in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Afhankelijk van de mate waarin de functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, wordt de zwaarte van de vertrouwensfunctie bepaald en de daaraan gerelateerde diepgang en omvang van het veiligheidsonderzoek.

Het veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), nadat de kandidaat door de werkgever is aangemeld bij de AIVD. Betrokkene dient schriftelijk in te stemmen met deze aanmelding. De aanstelling in de vertrouwensfunctie kan pas plaatsvinden als het veiligheidsonderzoek heeft geresulteerd in een Verklaring van geen bezwaar.

Het veiligheidsonderzoek is bedoeld om vast te stellen of betrokkene onder alle omstandigheden de verplichtingen van de vertrouwensfunctie getrouwelijk zal vervullen. De AIVD kan hiertoe nagaan of betrokkene in aanraking is geweest met justitie, staatsgevaarlijke of anti-democratische activiteiten ontplooit of lid is van een dergelijke organisatie en of er sprake is van persoonlijke gedragingen en omstandigheden waardoor betwijfeld mag worden dat betrokkene onder alle omstandigheden de verplichtingen van de vertrouwensfunctie getrouwelijk zal vervullen.

### **Relevante wet- en regelgeving**

- Ambtenarenwet
- Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (WJD)
- Wijziging van de regels betreffende de verwerking van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers
- Besluit inlichtingen justitiële documentatie
- Besluit inlichtingen strafregisters.
- Collectieve arbeidsvoorwaardenreglement (CAR-UWO)
- Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)
- Wet inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002
- Wet veiligheidsonderzoeken
- Wet politieregisters

## 4.2 Achtergrondinformatie ambtseed of –belofte

Het bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers laten afleggen van de eed of de belofte is een goed instrument ter bevordering van de integriteit van de organisatie.

Het afleggen van de eed of de belofte is verplicht gesteld in de ambtenarenwet en geldt voor ambtenaren bij het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

Het is van belang het laten afleggen van de eed of belofte vrij snel na indiensttreding plaats te laten vinden.

Het afleggen van de eed of belofte is een goede gelegenheid om de ambtenaar te wijzen op het belang van de overheid als handhaver van de democratische en rechtstatelijke waarden en normen. Het draagt er tevens toe bij dat de ambtenaar zich (meer) bewust wordt van zijn bijzondere positie als ambtenaar en van de consequenties die dat heeft voor zijn handelen. De waarden en normen die inherent zijn aan het ambtenaarschap komen hierbij expliciet aan de orde.

Het is belangrijk dat het afleggen van de eed of belofte een formeel moment is. Bij voorkeur vindt het plaats in een 'plechtige' ruimte. Een hoge, zo niet de hoogste functionaris van de organisatie, dient de eed of belofte af te nemen. Bij een gemeente kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de burgemeester of gemeentesecretaris en binnen een ministerie aan de secretaris-generaal of directeur-generaal.

Het afleggen van eed of belofte dient niet alleen te bestaan uit het voorlezen van de bepalingen van de eed of belofte en daarna de ondertekening daarvan.

De eed- of belofteaflegging is pas een effectief integriteitsinstrument als er een inspirerend verhaal omheen wordt verteld, waarin wordt benadrukt waarom voor die specifieke organisatie de ambtelijke integriteit zo belangrijk is en wat mogelijk integriteitsrisico's zijn.

Het afleggen van de eed of de belofte mag geen nietszeggende papieren exercitie zijn waarbij de ambtenaar aan het eind van een kleurloos praatje een handtekening onder een stuk papier zet. Het moet juist het sluitstuk zijn van een bredere discussie(dag) waar actief en uitgebreid aandacht wordt besteed aan de voorschriften die de ambtelijke integriteit en professionaliteit moeten bevorderen. Hierbij kan gedacht worden aan een integriteits- of dilemmatraining en een uitgebreide toelichting op de gedragscode (de gedragscode dient bij het afleggen van de eed of de belofte uitgedeeld te worden).

De ambtseed kan op deze manier worden ingezet als middel om de bewustwording te optimaliseren over wat wel en niet kan binnen de organisatie. Een discussie tussen bestuur, management en ambtenaren kan hierbij een goed middel zijn.

Met de eed of de belofte benadrukt de ambtenaar bij zijn aanstelling uitdrukkelijk dat hij zich als een goed ambtenaar zal gedragen.

Op de volgende bladzijde treft u het **Beëdigingformulier** aan met de tekst die uitgesproken wordt bij het afnemen van de ambtseed of de belofte.

## Formulier Beëdiging

"Ik zweer/beloof dat ik trouw zal zijn aan de Koning en dat ik de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen.

Ik zweer/beloof dat ik noch direct, noch indirect in welke vorm dan ook valse informatie heb verstrekt in verband met het verkrijgen van mijn aanstelling.

Ik zweer/beloof dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling aan niemand iets heb geschonken of beloofd en dat ik dit ook niet zal gaan doen.

Ik zweer/beloof dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling van niemand giften heb aanvaard en aan niemand beloften heb gedaan en dat ik dit ook niet zal gaan doen.

Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen, of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben.

Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden."

**"Zo waarlijk helpe mij God almachtig! "of" Dat verklaar en beloof ik!"**

Op (datum) werd te (plaats) ten overstaan van

(1) (...) en in tegenwoordigheid van

(2) (getuige)

door de heer/mevrouw (naam medewerker)(3)

de eed/belofte volgens bovenvermeld formulier afgelegd.

De ambtenaar

-----(3) -----(1)

-----(2)



### 4.3 Achtergrondinformatie dilemmatrainingen

Ondanks alle in dit Handboek opgesomde voorzieningen en maatregelen blijven de persoonlijke alertheid en opvattingen over integriteit van de functionaris van cruciaal belang als het er om gaat te voldoen aan de invulling die de organisatie aan integriteit geeft.

Het probleem hierbij is dat die alertheid niet altijd even groot is. Ook opvattingen over integriteit kunnen van persoon tot persoon verschillen. Dit laatste laat zich het best illustreren door de simpele vraag te stellen of binnen een organisatie alles is toegestaan wat niet expliciet door regels en afspraken is verboden. Dan stuit je al snel op het probleem dat ambtenaren door de toegenomen complexiteit binnen de overheid meer vrijheden hebben gekregen. Het is zo goed als onmogelijk geworden om het hele ambtelijke handelen in regels en voorschriften te vervatten (zie Deel I). Juist vanwege die vrijheid is het daarom noodzakelijk dat ambtenaren zelfstandig een inschatting kunnen maken hoe zij dienen te handelen; ook als het gaat om complexe situaties waarin soms diverse waarden en normen tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Om het integriteitsbewustzijn van functionarissen aan te scherpen en om binnen de organisatie meer uniformiteit te bereiken ten aanzien van waarden en normen, zijn zogeheten *dilemmatrainingen* voor de medewerkers een goed instrument. Denk dan aan groepsdiscussies waarbij aan de hand van stellingen of al dan niet hypothetische praktijksituaties de deelnemers hun visie kenbaar kunnen maken. De trainer of gespreksleider bevordert tijdens een dergelijke sessie het inzicht in de *do's and don'ts* van de organisatie.

Hierna treft u een aantal **voorbeelden van dilemma's** aan om binnen uw organisatie te gebruiken.

#### *Wat is een dilemmatraining?*

Het is een gestructureerde sessie voor 8 tot 14 personen die met elkaar het thema ethiek en integriteit bespreken en samen onderzoeken wat integriteit betekent voor hun eigen functioneren.

Een dilemmatraining duurt twee tot vier dagdelen. De hoofddoelstelling van de dilemmatraining is het versterken of al dan niet hypothetische praktijksituaties de deelnemers hun visie kenbaar kunnen maken op adequate wijze integriteitsvraagstukken aan te pakken. Een dilemmatraining draagt ook bij aan een cultuur van verantwoordelijkheid en is een geschikt instrument voor het introduceren van een gedragscode en om te onderzoeken wat de inhoud betekent in de werkpraktijk van de deelnemers.<sup>1</sup>

Afhankelijk van de duur van de training verschuift de nadruk van bewustwording en het stimuleren van het nadenken over integriteitsvraagstukken in de eigen beroepspraktijk naar het leren om zelfstandig en in groepsverband tot een eigen afgewogen beoordeling van een integriteitsvraagstuk te komen.

De hoofddoelstelling van de dilemmatraining (het versterken van de morele competentie van de deelnemers) kan vertaald worden naar een aantal concrete subdoelstellingen.

Deze houden in dat de deelnemers

- weten wat integriteit voor hen betekent in hun eigen beroepspraktijk;
- zich bewust zijn van het belang van integriteit voor hun eigen functioneren;
- zich bewust zijn van de verscheidenheid in integriteitsvraagstukken in hun eigen werk en zij kunnen deze vraagstukken ook aanwijzen en benoemen;
- zich bewust zijn van de complexiteit en ambiguïteit van integriteitsvraagstukken;
- zich bewust zijn van het belang van systematisch nadenken over integriteitsvraagstukken en van de ondersteunende rol van collegiaal overleg;
- bekend zijn met een aantal denkgereedschappen om integriteitsvraagstukken te analyseren;
- die denkgereedschappen kunnen toepassen op integriteitsvraagstukken uit hun eigen beroepspraktijk; en
- die integriteitsvraagstukken met collega's kunnen bespreken en elkaar ondersteunen bij het aanpakken van integriteitsvraagstukken.

<sup>1</sup> Zie voor meer informatie over dilemmatrainingen: Karssing, E. (2000). *Morele competentie in organisaties* (hoofdstuk 5). Assen: Van Gorcum.

## De glijdende schaal, voorbeelden van integriteitsdilemma's

Een dilemma is een praktijksituatie waarbij je voor een moeilijke keuze staat. In de hierna te behandelen dilemma's speelt integriteit een belangrijke rol. Het zijn steeds situaties waarin het niet meteen duidelijk is of je iets wel of niet moet doen of zeggen. In het algemeen zijn dilemma's vraagstukken waarbij een keuze moet worden gemaakt uit meerdere alternatieven. Deze alternatieven kunnen niet tegelijkertijd worden gekozen en voor ieder alternatief zijn goede argumenten te geven. Hierdoor is het binnen het bestek van dit handboek niet mogelijk de 'goede' antwoorden op deze vragen te geven.

*Dilemma's ontstaan doordat mensen aan meerdere waarden en verantwoordelijkheden tegelijk hechten en die waarden en verantwoordelijkheden geregeld met elkaar conflicteren. Zo moet iemand niet alleen rekening houden met zijn eigen waarden en normen, maar wordt hij ook geacht zijn handelen te laten bepalen door de waarden en gedragsregels van de organisatie.*

### Casus 1 Referenties

#### *A-sociaal*

Een medewerker is lid van een selectiecommissie en merkt bij het lezen van de sollicitatiebrieven dat een buurman heeft gesolliciteerd. Hij kent de man als een bullebak, een ruziezoeker, iemand die soms a-sociaal gedrag vertoont. Het curriculum vitae past echter goed bij het gevraagde functieprofiel. Het betreffende lid van de selectiecommissie brengt naar voren dat men de bewuste sollicitant niet moet uitnodigen vanwege zijn a-sociale gedrag. Om zijn argumenten kracht bij te zetten, geeft hij enkele voorbeelden van dat a-sociale gedrag (zo laat hij bij het uitlaten van de hond hondenpoep liggen op de stoep bij de burens, er is geluidsoverlast bij feesten, enz.).

Op basis van deze argumenten wordt de sollicitant niet uitgenodigd.

*Kan dat?*

De sollicitant is het niet eens met het feit dat hij niet wordt opgeroepen en vraagt naar de reden. De betreffende chef deelt hem mee dat er betere kandidaten waren.

*Mag dat?*

De sollicitant vraagt om een schriftelijke omschrijving van de redenen van de afwijzing. De chef stelt daartoe een brief op. De sollicitant is ontevreden met het antwoord.

*Wat nu?*

#### *Een ander voorbeeld*

Een medewerker solliciteert bij een ander dienstonderdeel en heeft als referent zijn huidige chef opgegeven. De betreffende chef wordt door de mogelijk toekomstige chef gebeld om informatie te geven over het functioneren van de betrokken medewerker. De huidige chef ziet zijn medewerker graag gaan omdat hij grote twijfels heeft over het functioneren van de betrokken medewerker. Hij geeft dan ook zodanig positieve referenties dat de betreffende medewerker wordt aangenomen.

*Kan dat?*

Maar wat nu als de betreffende chef de medewerker niet graag ziet gaan. Op verzoek van de toekomstige chef geeft de huidige chef aan dat het niet verstandig is om de betreffende medewerker te kiezen, omdat de medewerker op een aantal onderdelen nog moet 'groeien'. Hij noemt bij de tekortkomingen precies die onderdelen die voor de vervulling van de vacante functie van belang zijn. Op basis van deze gegevens wordt de betrokkene afgewezen.

*Mag dit?*

### *Nog een voorbeeld*

Er loopt een selectieprocedure. De betreffende chef heeft de sollicitatiebrieven gezien en heeft ontdekt dat er een kandidaat bij zit van een ander dienstonderdeel die tevens lid is van de ondernemingsraad. De chef heeft het beeld dat de betreffende kandidaat wel eens een onruststoker zou kunnen zijn en wil wat meer informatie hebben. Na afloop van een vergadering neemt hij de chef van de betreffende kandidaat even apart en begint met hem een praatje over het probleem van een kritische ondernemingsraad en het probleem van mondige medewerkers en vraagt langs zijn neus weg of zijn gesprekspartner daar nou ook zo'n last van heeft. De aangesprokene herkent het probleem en deelt mede dat het verdomd lastig is om een medewerker te hebben die tevens lid is van de ondernemingsraad want "Je kunt zo'n persoon niet te hard aanpakken". Op grond van deze informatie laat de chef de sollicitant niet oproepen.

*Kan dat?*

### *Tot slot: diefstal?*

Een selectieteam ontvangt een aantal kandidaten. Nu blijkt dat een lid van het selectieteam één van de kandidaten herkent. Hij heeft die kandidaat gezien op het politiebureau waar hij (die kandidaat) was opgepakt wegens diefstal. Het betreffende lid van het selectieteam was op dat moment op het politiebureau, omdat hij zijn eigen zoon kwam afhalen die wegens diefstal van een fiets was opgepakt en geverbaliseerd.

*Wat doet hij?*

## **Casus 2 Nevenwerkzaamheden**

### *Jurisprudentiespecialist*

Een ambtenaar is uit hoofde van zijn functie betrokken bij de voorbereiding en vervolgens het onderhoud van een wet. Hij geldt als een specialist op dat terrein. En dat is ook bekend in de uitgeverijwereld. Daarom wordt hij gevraagd alle jurisprudentie ten aanzien van die wet te verzamelen en ten behoeve van een handboek regelmatig aan een uitgever op te sturen. De ambtenaar ontvangt voor zijn werkzaamheden een vergoeding, die als een onkostenvergoeding (gebruik computer, kopieerpapier) kan worden aangemerkt.

*Kan dat?*

De ambtenaar doet dit werk in de avonduren. Hij neemt daarvoor zijn handboeken en dergelijke van het werk mee naar huis. Omdat het werk toch in de avonduren gebeurt, maakt de ambtenaar geen melding van deze werkzaamheden aan zijn chef.

*Mag dat?*

De ambtenaar ontvangt niet alleen een onkostenvergoeding, maar ook per pagina aangeleverde tekst een standaardbedrag. In een gemiddelde maand lopen de inkomsten uit zijn nevenwerkzaamheden zo op dat ze als een ruime aanvulling op zijn salaris kunnen worden aangemerkt.

*Kan dat?*

Omdat de neveninkomsten langzamerhand een substantieel deel van het gezinsinkomen gaan vormen, besluit de ambtenaar zijn nevenwerkzaamheden te melden aan zijn chef. Wat kan de chef doen als hij het niet eens is met deze werkzaamheden? *Kan hij:*

- *de werkzaamheden verbieden?*
- *de medewerker te verstaan geven dat hij verlof moet aanvragen voor deze in werktijd gebruikte tijd?*
- *de medewerker inkomsten laten inleveren voor de in werktijd verrichte werkzaamheden?*

*En wat nu als de chef het eigenlijk wel eens is met de nevenwerkzaamheden?*

Misschien vindt de chef het wel zo belangrijk dat het handboek op korte termijn in de winkel verschijnt, dat hij aan de medewerker toestemming geeft om deels in werktijd deze werkzaamheden te verrichten. *Maar:*

- *moet dat gevolgen hebben voor de inkomsten die de medewerker voor zijn nevenwerkzaamheden ontvangt?*
- *moet de ambtenaar voor de 'in de baas zijn tijd' gewerkte uren worden gekort op zijn vergoeding uit de nevenwerkzaamheden?*

- *of moet hij gekort worden in die zin dat een deel in de kas van het ministerie gestort moet worden?*
- *of moet hij deze inkomsten delen met zijn collega's, omdat deze als gevolg hiervan een deel van zijn werkzaamheden moeten overnemen?*

Vervolgens merkt de chef dat de hier bedoelde nevenwerkzaamheden positief werken voor de bekendheid van de werkzaamheden van zijn afdeling, niet alleen in het ministerie maar ook in de buitenwereld. Hij moedigt daarom zijn medewerkers aan om in redacties van (commerciële) uitgaven plaats te nemen. *Waar ligt de grens?*

- *Is de hoeveelheid tijd die door de afdeling in dat soort werkzaamheden wordt gestoken bepalend?*
- *Of zijn de neveninkomsten voor de medewerkers (of de afdeling) bepalend?*

*Hoe ga je hier als chef mee om?*

### **Casus 3 Representatiekostenvergoedingen**

Een chef ontvangt een representatiekostenvergoeding ter dekking van zijn onkosten. Wanneer hij op werkbezoek gaat neemt hij altijd een fles wijn of een bos bloemen mee. Omdat hij vaak en graag op werkbezoek gaat, besluit hij zijn flessen wijn 'en gros' in te kopen (twaalf halen en elf betalen) en voor de bloemen heeft hij een arrangement met een kweker in de buurt (na tien bossen het elfde bosje gratis). Deze zaken betaalt hij met het geld van zijn onkostenvergoeding.

Al met al is hij niet duurder uit (misschien zelfs goedkoper) dan wanneer hij elf flessen wijn en tien bossen bloemen gewoon in de winkel zou kopen. Toch...

- *Mag deze chef dit doen?*
- *Moet hij een en ander melden aan zijn eigen chef?*
- *De twaalfde fles en het extra bosje bloemen zijn voor thuis. Mag deze creatieve chef dat doen?*
- *Wat nu als de twaalfde fles of het elfde bosje bloemen af en toe voor thuis zijn?*

Het kan nog aardiger...

De veelvuldige contacten met de slijter en de kweker doen de chef besluiten om hen de opdracht te geven de bruiloft van zijn dochter op een aardige manier aan te kleden. Hij ontvangt daarvoor overigens een rekening.

*Mag dit en kan dit? (Moet de chef dit aan zijn chef mededelen?)*

De chef heeft als regel dat hij alle onkosten die hij voor representatie maakt, betaalt met zijn onkostenvergoeding. Ook zijn 'interne' representatie rekent hij daartoe (bloemen aan een collega die promotie maakt, bloemen voor de bevalling van de secretaresse, de bijdrage aan de verjaardagspot van de afdeling).

*Kan dat?*

In drukke maanden met vele verjaardagen en veel werkbezoeken blijkt de onkostenvergoeding ontoereikend te zijn. Hij declareert dan zijn bovenmatige uitgaven als onkosten bij zijn chef.

*Mag dat?*

### **Casus 4 Informatiemanipulatie**

Een medewerker is vanuit zijn functie (medewerker bij de afdeling die de post inneemt) nauw bekend met allerlei zaken die verband houden met de benoeming van bestuurders in het openbaar bestuur (ingekomen aanbevelingen, adviezen, interne notities). Op verjaardagen en dergelijke wordt hij vaak aangesproken door familie en vrienden, die bijvoorbeeld willen weten hoe het staat met de benoeming van de burgemeester van hun woonplaats. Hij vindt het af en toe moeilijk om daar niets over te zeggen.

*Wat moet hij doen?*

De medewerker is ook actief in het plaatselijk bestuur van één van de grote politieke partijen. Benoeming van burgemeesters van 'zijn' politieke partij hebben uiteraard zijn voorkeur. Wanneer hij door zijn partij wordt gevraagd naar de voortgang van een benoeming, verwijst hij in de meeste

gevallen naar de afdeling die verantwoordelijk is voor het benoemingenbeleid. Maar af en toe laat hij deze verwijzing vergezeld gaan van wat passages uit de ontvangen post of uit de daarover opgestelde notities.

*Mag deze medewerker dit werk nog doen?*

*Mag deze medewerker lid zijn van een politieke partij?*

Collega-leden van deze politieke partij maken wel eens gebruik van dit soort 'ontsnapte' passages om deze anoniem in te zenden naar de plaatselijke pers. De medewerker heeft daar wel eens iets over gezegd, maar, omdat hij het eigenlijk wel eens was met de strekking van het artikel, heeft hij het daar verder bij gelaten.

*Mag dat?*

De medewerker wordt af en toe ook actief benaderd om informatie. Politiek geïnteresseerden en burgemeesterssollicitanten zelf hoeven dan nog niet eens de namen van de kandidaten te weten, maar hebben volgens eigen zeggen voldoende aan het weten van de politieke kleur van de geselecteerde kandidaten. Omdat dit de anonimiteit van de sollicitanten voldoende waarborgt, geeft de medewerker hierover wel eens een lijstje door. Als dank ontvangt hij hiervoor wel eens een fles wijn; nooit geld.

*Kan dat?*

In één geval heeft het lekken van enige passages uit interne stukken ertoe geleid dat de benoemingsprocedure werd stopgezet. De betrokken kandidaat voor de burgemeesterspost was reeds op een zodanige wijze in geuren en kleuren in kranten beschreven, dat hij zich heeft teruggetrokken uit de procedure.

*Wat moet de medewerker doen?*

## **Casus 5 Relatiegeschenken**

Bij een overheidsorganisatie loopt voor een paar jaar een groot project. Een bedrijf dat zijn relaties jaarlijks thuis een kerstpakket stuurt, voert het uit. Ook worden in de loop van het jaar medewerkers uitgenodigd om kaarten aan te vragen voor het bezoeken van festijnen als SAIL, tennistoernooien en paardenconcoursen waarbij zij ontvangen worden in de VIP-tent.

Na het eerste jaar ontvangen de medewerkers ook cadeaus van dit bedrijf.

*Wat moet je doen?*

- *Maak je het bedrijf duidelijk dat dit niet bij de overheid past?*
- *Zo ja, hoe doe je dat?*
- *Zo nee, hoe stel je dan grenzen aan de toelaatbaarheid van het accepteren van cadeaus?*

## **Casus 6 Belangenverstrengeling**

*Objectieve zwager?*

De zwager van de vrouw van de kwaliteitsdeskundige wil graag meedoen met een offerteprocedure. Het bedrijf is niet bij de betreffende overheidsorganisatie bekend. Door de kwaliteitsdeskundige wordt aandacht gevraagd voor dat bedrijf en het bedrijf mag meedoen. De kwaliteitsdeskundige zit ook in het team dat de offertes beoordeelt. Men gaat heel objectief te werk. Uiteindelijk krijgt het bedrijf van de zwager van de vrouw van de kwaliteitsdeskundige de opdracht.

*Kan dit?*

Een overheidsorganisatie heeft regelmatig behoefte aan extern advies. De directeur van een van de voor een dergelijke opdracht in aanmerking komende bureaus is privé gelieerd aan een bij de aanbesteding betrokken functionarissen. Het bewuste bureau beschikt over personeel en over de benodigde ervaring die het zeer geschikt maken voor de uitvoering van de opdracht. Binnen de met de aanbesteding belaste kring van functionarissen zijn geen andere bureaus bekend die een dergelijke opdracht met enige kans van slagen zouden kunnen uitvoeren.

*Kan de aanbestedingsprocedure gewoon doorgaan?*

### **Casus 7 De ambtelijke keuze voor een automerk**

Een ambtenaar, die belast is met de verwerving van politievoertuigen in een kleine gemeente, is lid van een tennisvereniging. De plaatselijke Opeldealer is ook lid. Het belang voor autobedrijven dat de politie het door hen vertegenwoordigde merk gebruikt, is groot. De inwoners van de gemeente zullen bij de keuze van de politie voor dat merk, deze keuze bij hun eigen overwegingen laten meetellen. Want wat de politie kiest, moet wel goed zijn.

Na wedstrijden is het erg gezellig in de kantine van de tennisvereniging. De ambtenaar en de dealer hebben beide goed gespeeld en ontvangen menig compliment. Ook de echtgenotes van beiden zijn in feeststemming en er wordt, ter felicitatie, heel wat gezoend. De drank vloeit rijkelijk en de stemming zit er goed in. Na afloop worden de ambtenaar en zijn vrouw door de dealer en zijn echtgenote thuis afgezet. Beleefdheidshalve worden ze voor een kopje koffie uitgenodigd, al snel 'wat aangekleed' met 'een afzakkertje'.

De maandagochtend erna komen de offertes voor de dat jaar te bestellen vijf nieuwe politievoertuigen binnen. In voorgaande jaren viel de keuze steeds op de offerte van de plaatselijke Peugeotdealer. De aanbiedingen van Opel, Peugeot en Ford zijn, op enkele details na, bijna hetzelfde. Eerder die maand was met de korpsleiding reeds besproken dat bij gelijke offertes uit competitieve overwegingen een keer voor een andere leverancier zou moeten worden gekozen. Dat zou in dit geval dus betekenen dat onze ambtenaar zou moeten kiezen tussen Ford en Opel. Beide voertuigen voldoen aan alle eisen en wensen, de prijs- prestatieverhouding is gelijk.

Gezien de vele getuigen van het tennisfeest de vorige avond vindt de ambtenaar dat de keuze dit jaar niet op Opel kan vallen. Hij kiest voor Ford en verliest een tennis'vriend'. Deze heeft namelijk voor zijn uitleg geheel geen begrip. Teneinde uit deze problemen te geraken zegt onze ambtenaar, als pleister op de wonde, de Opeldealer de opdracht voor het volgende jaar toe.

- *Is het eerlijk dat de ambtenaar in eerste instantie omgekeerde discriminatie toepast? Of had hij bijvoorbeeld het lot moeten laten beslissen?*
- *Mag hij de 'verliezende' partij de opdracht voor het jaar daarop toezeggen?*

### **Casus 8 Belangenverstrengeling?**

Een medewerker heeft een sleutelpositie in het beleid ten aanzien van openbare orde en veiligheid en speelt een niet onbelangrijke rol bij overleg met onder andere de politiewereld. De echtgenote van deze medewerker heeft een eigen restaurant waar hijzelf vaak 's avonds helpt. Soms in de keuken, maar heel vaak ook in het eetgedeelte, zichtbaar voor iedereen. De chef van betrokkene weet dit niet, maar komt hier toevallig achter doordat betrokkene het in een gesprek en passant een keer meldt. *Moet de chef dit goed vinden?*

Na enige tijd merkt de chef dat medewerkers van de afdeling 25% korting krijgen als zij dit restaurant bezoeken.

*Moet de chef dit goed vinden?*

Weer later blijkt er een gerucht te gaan dat bij het restaurant mensen zwartwerken.

*Wat doet de chef?*

De medewerker en chef worden gezamenlijk door enkele hoge politiefunctionarissen uitgenodigd voor een dineetje. Het gesprek komt op leuke, gezellige restaurantjes in Den Haag. De medewerker meldt, dat hij een aardige gelegenheid kent en dat hij er bovendien voor kan zorgen dat de politiemensen 25% korting krijgen.

- *Roept de chef de medewerker de volgende dag op het matje?*
- *Doet hij iets anders? Of laat hij de zaak lopen?*

Twee weken later blijkt dat het restaurant wordt gefrequenteed door figuren uit de Haagse onderwereld.

*Wat doet de chef?*

### **Casus 9      Vrijheid van meningsuiting van de ambtenaar**

Met ingang van 1 januari 2005 zal, zo nemen we aan, de 32-urige werkweek worden ingevoerd. In deze casus gaan we er vanuit dat over de vormgeving en invulling het overleg nog moet worden gestart. Algemeen bekend is evenwel dat de minister (al heeft hij dat nooit zo uitgesproken) er weinig voor voelt om in feite één dag per week te sluiten. We bevinden ons aan de vooravond van het overleg met de bonden over de concrete invulling van de verkorte werkweek.

*Geef uw visie op de integriteitsaspecten in de volgende gevallen:*

- Van Daalen, medewerker op de postkamer, ziet veel heil in de plannen. Eindelijk de mogelijkheid om van elk weekend een lang weekend te maken. Al meedenkend besluit hij een ingezonden brief op de opiniepagina van het NRC Handelsblad te laten afdrukken. Daarin ontvouwt Van Daalen zijn ideeën. Het ministerie gaat elke vrijdag dicht en iedereen werkt voortaan 8 uur per dag. Hij dringt er bij de minister op aan nu eindelijk eens naar het volk te luisteren en de werkweek te verkorten. Zo niet, dan zou het beter zijn als hij werd vervangen door een andere minister.
- Van Bezooyen is fanatiek sportvisser. Dat kost hem tot onvrede van zijn vrouw wekelijks een half weekeinde. Begrijpelijkwijs ziet Van Bezooyen zijn kans schoon. Ook hij schrijft een stuk op de opiniepagina van het NRC Handelsblad. Het ministerie zou naar zijn mening een dag dicht moeten. Uiteraard dient het dienstbelang wel in het oog te worden gehouden. In noodgevallen moeten we daarom allemaal bereid zijn terug te komen.
- Bruininga is secretaris van een projectgroep die de mogelijke gevolgen van de 32-urige werkweek moet onderzoeken. Hij is boos. Zijn voorstel om voortaan op vrijdag te sluiten loopt telkens stuk op de vrees van hoge ambtenaren om de minister voor het hoofd te stoten en op genuanceerde redeneringen van types als Van Bezooyen over het dienstbelang. Bruininga schrijft een cynische brief op de opiniepagina van het NRC Handelsblad. Hij citeert zonder dat te melden uit ambtelijke stukken waaruit het nog geheime standpunt van de minister (tegen de vierdaagse) met enige inspanning wel valt af te leiden.

### **Casus 10      Privé-gebruik faciliteiten van de organisatie**

Eenmaal per jaar is er een rommelmarkt met verkoop van oude spullen in het dorp. De opbrengst komt ten goede aan charitatieve instellingen. Vorig jaar was de opbrengst bestemd voor het Rode Kruis. Een ambtenaar kopieert de A4-tjes waarop de markt aangekondigd wordt op kantoor waarna ze verspreid worden onder winkeliers, verenigingen, enz. Het gaat ieder jaar eenmalig om ongeveer 100 kopietjes. *Mag dat?*

Een andere ambtenaar typt iedere twee weken (op kantoor) een blaadje over oude auto's. Zijn broer, die autohandelaar is, biedt daarin allerlei door hem zelf opgeknapte auto's aan. Die twee of drie A4-tjes reproduceert hij (op kantoor) in een oplage van 50 stuks. *Kan dat?*

Een ambtenaar werkt regelmatig 's avonds thuis voor de baas. Zijn computer staat niet stil. Vanzelfsprekend heeft hij de benodigde programma's, het printerpapier en de normale schrijfwaren van de gemeente bij de hand. De laatste tijd heeft hij nogal last van zijn nek en rug. Op kantoor niet, want daar beschikt hij over een aangepaste bureaustoel en een handige monitorstandaard met zwenkarm. Hij heeft aan zijn chef gevraagd of hij deze zaken ook voor thuisgebruik kan krijgen. Volgens de bedrijfsarts is het niet per se nodig. De huisarts zegt dat het eigenlijk wel zou moeten. De chef weet niet wat hij ermee aan moet. *Wat nu?*

De zoon van een ambtenaar gaat naar Utrecht verhuizen waar hij begin september gaat studeren. Omdat zijn vrienden alleen op zondag konden helpen werd het huren van een auto om zijn spullen te verhuizen wel erg duur. Via een goede collega kon de ambtenaar de kleine bestelbus van kantoor voor die dag gebruiken. De benzine heeft hij zelf betaald en de bus stond maandagochtend weer netjes en gewassen in de garage. *Kan dat?*

### **Casus 11      Offertes**

Tijdens de offertebeoordeling van de aanbesteding van het werkplekmeubilair blijkt dat een ambtenaar van het beoordelingsteam een neef is van een van de drie laatst overgebleven kanshebbende leveranciers. Nadat de betrokken ambtenaar dit gemeld heeft, besluiten de drie andere leden van het beoordelingsteam dat hun collega aan de beoordeling kan blijven meedoen, omdat van verstrengeling tot op heden geen sprake is geweest. Integendeel, zij prijzen zijn onbevooroordeelde houding tot nu toe.

*Mag dat?*

Nadat een contract gesloten is met de leverancier van werkplekmeubilair worden de leden van het beoordelingsteam door de leverancier uitgenodigd voor een etentje op de goede afloop. De betrokken ambtenaren stemmen hiermee in. Tijdens het diner heeft de leverancier nog een presentje voor de ambtenaren in de vorm van kaartjes (ook voor de partners) voor een bezoek aan de voorstelling 'The Phantom of the opera'. Na afloop van het diner wordt bij het instappen bij de auto nog aan iedereen een leuk kistje wijn aangeboden.

*Kan dat?*

Met de leverancier van het meubilair is afgesproken dat hij gedurende drie jaar jaarlijks voor ongeveer twee miljoen euro aan meubilair aan het ministerie levert. In het tweede jaar kondigt de leverancier ruimschoots van tevoren aan dat hij een in het contract afgesproken prijsverhoging van 4% wil doorvoeren. Dit als gevolg van de prijsstijging van materialen en grondstoffen. De ambtenaar van de aanbestedende dienst vraagt de leverancier om, ondanks de hierover in het contract gemaakte afspraak, de prijsstijging achterwege te laten, omdat hiermee in de eigen begroting onvoldoende rekening is gehouden.

*Mag dat?*

De leverancier van het meubilair weigert dit en verwijst naar het contract. De ambtenaar van de aanbestedende dienst nodigt de leverancier uit voor een etentje (op kosten van het ministerie). Aan het eind van het diner wordt door de ambtenaar gewezen op enkele andere interessante toekomstige projecten bij het ministerie zoals nieuw meubilair voor vergaderzalen en het bedrijfsrestaurant. De leverancier van het werkplekmeubilair wist dit niet en ziet dit, net als de ambtenaar van de aanbestedende dienst, als hele mooie projecten. Enkele borrels later en eenmaal buiten ziet de leverancier af van de aangekondigde prijsverhoging voor het tweede jaar. Ook het derde jaar zullen de prijzen van het meubilair niet omhoog gaan.

*Kan dit?*



### Enkele kortere dilemma's

Je dochter schrijft voor haar studie een scriptie van 80 pagina's. Dat is wat veel voor dat trage printertje van haar thuis. Wat doet ma? Ach, die print dat wel even op kantoor. Gaat wel zo snel en is goedkoop.

*Kan dat?*

Ook heeft dochterlief tien kopieën van haar scriptie nodig voor haar docenten. Dat doet ma ook nog wel even op de zaak.

*Mag dat?*

Je bent belast met de inkoop van materiaal. Je zit met een leverancier al jaren samen in dezelfde bridgeclub. Na een gezellige kaartavond word je nog even flink gefêteerd door je vriend, de leverancier. Een dag later wordt er thuis bovendien nog een aardig cadeau voor je bezorgd. Je denkt: 'ach, er moet toch iemand die spullen aan de organisatie leveren' en je zorgt ervoor dat je bridgevriend de order krijgt.

*Kan dat?*

De opleiding heeft wel erg veel met het werk te maken dus je vindt dat je die kopietjes best in de baas zijn tijd op zijn kopieerapparaat kunt maken. Met een klein uurtje hoop je het kopieerwerk af te kunnen hebben.

*Mag dat?*

De software is toch wel erg mooi. Je leent de CD waar het op staat en maakt een kopietje voor thuis. Thuis werk je tenslotte ook wel eens iets uit voor het werk. Eigenlijk doe je het dus voor de baas en die heeft voor die CD betaald. Veel zelfs.

*Kan dat?*

Je gaat binnenkort verhuizen en je hebt nog wel het een en ander dat weggegooid kan worden. Een aardige collega biedt je aan om een dienstauto te lenen. Op deze manier kun je zelf de troep naar het grof vuil brengen. Dat scheelt de gemeente weer ophaaltijd.

*Mag dat?*

Nu je toch dat karretje geleend hebt, kun je natuurlijk ook wel even die oude koelkast, die nog best goed is, naar je nichtje brengen die onlangs op zichzelf is gaan wonen. Het is wel een kilometer of veertig rijden, maar dan tank je even een paar literetjes op dat handige pasje. Daar benadeel je dan toch niemand echt mee.

*Kan dat?*

Je hebt gehoord dat een ex-collega (bij een vorige baas) heeft gesolliciteerd op een vacature bij jou op de afdeling. In jouw herinnering kon toen niemand met die collega overweg. Je loopt bij de sollicitatiecommissie binnen en beargumenteert waarom het zeer onverstandig zou zijn om deze sollicitant uit te nodigen. De voorzitter belooft dat de bewuste sollicitant een afwijzingsbrief krijgt.

*Mag dat?*

Je moet kantoortekeningen bestellen. Je vraagt keurig drie offertes aan. Twee offertes zijn allebei de goedkoopste. De een biedt echter als stunt een gratis kinderfietsje aan. Het kost niets extra, de organisatie heeft toch niets aan een kinderfiets en de fiets van je dochtertje is pas gestolen. Je benadeelt toch niemand als je voor die offerte kiest en je dochtertje kun je weer heel gelukkig maken.

*Kan dat?*

## 4.4 Achtergrondinformatie gedragscode

Het rijk en de provincies, gemeenten en waterschappen moeten de beschikking hebben over een gedragscode. Daarin worden de nagestreefde waarden en normen van de betreffende bestuurslaag vertaald in concrete richtlijnen voor gedrag. Het gaat om richtlijnen die van belang zijn voor integer ambtelijk handelen.

Een gedragscode heeft een *preventieve* werking. Een gedragscode draagt bij aan het herstel en behoud van waarden en normen binnen een organisatie en stimuleert het gezamenlijk ethisch besef van management en medewerkers.

Daarnaast heeft een dergelijke code ook een *repressieve* werking. Een code kan immers gebruikt worden om medewerkers aan te spreken op niet-integer gedrag. Hiertoe kunnen in een gedragscode voorschriften en sancties uit bestaande algemene regelingen worden uitgewerkt en worden toegespitst op de aard van de organisatie en op de risico's van integriteitsaantastingen.

De effectiviteit van een gedragscode wordt bepaald door zijn helderheid, beschikbaarheid, bekendheid en de mogelijkheid om de gedragscode daadwerkelijk na te leven. Een gedragscode is duidelijk over de *geboden en verboden* van de organisatie. Een gedragscode is daarmee een richtingaanwijzer voor wat in geval van vraagstukken over integriteit al dan niet geoorloofd is.

De wijze waarop de gedragscode tot stand komt, bepaalt in sterke mate de effectiviteit ervan. Het is belangrijk dat de in de code opgenomen afspraken op een tweezijdig *commitment* (zowel van management als van medewerkers) berusten.

Om dat *commitment* te bereiken is het zaak om bij het opstellen van de code beide partijen nadrukkelijk en actief te betrekken. Een gedragscode die eenzijdig én van bovenaf (door de leiding van de organisatie) wordt opgelegd is doorgaans minder effectief.

Een zogeheten *bottom up-benadering* waarbij alle medewerkers betrokken zijn (of in ieder geval vertegenwoordigd zijn) bij de inventarisatie van de na te streven waarden en normen en de daaruit voortvloeiende richtingaanwijzers, is het meest wenselijk.

Belangrijk is dat een gedragscode in de praktijk ook daadwerkelijk gehanteerd wordt.

Het management dient de code tijdens werkoverleg en functioneringsgesprekken expliciet aan de orde te stellen. Om te voorkomen dat de gedragscode verwordt tot een nietszeggend en vrijblijvend stuk papier, moeten geconstateerde inbreuken op de code onverwijld gesanctioneerd worden.

Er bestaat de nodige literatuur over gedragscodes waarin handvatten worden geboden om als organisatie zelf een code op te stellen. Zo is er het boekje '*De integere organisatie; het nut van een bedrijfscode*'. Hierin wordt aangegeven wat het doel van een bedrijfscode is, uit welke elementen deze is opgebouwd, welke inhoudelijke keuzes gemaakt moeten worden en hoe de code daadwerkelijk zelf ontwikkeld kan worden.

Hierna treft u een meer uitgebreide lijst aan van literatuur over gedragscodes.

### Literatuurlijst gedragscodes

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *Gedragscode integriteit*. Den Haag.

Kaptein, M., Klamer, H., Linden, J. ter. (1999). *De integere organisatie. Het nut van een bedrijfscode*. Een uitgave van NCW, KPMG en Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie. Informatie via Vereniging NCW, tel. 070-349 04 70.

Kaptein, M. & Wempe, J. (1998). *Twelve Gordian knots when developing an organizational code of ethics*. In: Journal of Business Ethics 17. pp. 853-869.

Hummels, H. & Karssing, E. (1998). *Ethische gedragscodes voor bedrijven*. In: Handboek effectief opleiden, pp. 15/63, 15.5: 1-27.

## 4.5 Achtergrondinformatie omgang met (vermeende) integriteitsaantastingen

In Deel I van dit handboek is reeds benadrukt dat een organisatie zich nooit en te nimmer gevrijwaard kan weten van aantastingen van de integriteit. Ook al heeft die organisatie een integriteitsbeleid ontwikkeld en ingevoerd. Want ondanks alle te nemen (en genomen) maatregelen op het terrein van de integriteit is het een illusie te menen 'een waterdicht systeem' te kunnen maken.

Wat betekent dat?

In ieder geval dat iedere organisatie die serieus werk wenst te maken van integriteitsbeleid, naast alle andere integriteitsmaatregelen, ook beleid moeten ontwikkelen voor het geval dat...

Dat betekent dus ook inzicht geven in de te volgen procedures of werkwijzen indien zich onverhoopt toch een aantasting van de integriteit voordoet.

Het al bij voorbaat nadenken over de te nemen stappen en het ontwikkelen van procedures in zo'n geval, verhoogt de kans op een zorgvuldige en effectieve aanpak van (een altijd onverwacht!) integriteitsincident. De vaak hectische omstandigheden (de emoties, de personele onrust, de aandacht van de media en andere factoren die een rol kunnen spelen in dergelijke situaties) vergroten dan het gevaar dat ondoordachte en onverstandige beslissingen worden genomen.

Het is lastig algemene richtlijnen op te stellen voor het geval zich onverwacht een aantasting of schending van de integriteit voordoet. Dat pleit des te meer voor regulier beleid en nadenken over 'wat te doen bij incidenten'.

Ter ondersteuning hier een, op de literatuur gebaseerd,<sup>2</sup> overzicht aan van dan te ondernemen stappen: **Procedure voor de omgang met integriteitsaantastingen.**

Beschouw dit overzicht ook als een eerste aanzet of ijkpunt voor te ontwikkelen beleid binnen de eigen organisatie. Overigens gaat het om twee soorten procedures!

Enerzijds moeten procedures ontwikkeld worden voor het geval een (vermeende) aantasting van de integriteit bij de leiding van de organisatie *bekend* is geworden; hoe ga je daarmee om?

Anderzijds zijn ook procedures nodig voor de wijze waarop binnen de organisatie vermoedens van aantastingen van de integriteit door de medewerkers *aangekaart* kunnen worden. Voor medewerkers dient duidelijk te zijn hoe zij vermoedens van niet-integer handelen of gedrag (van andere medewerkers) binnen de organisatie aan de orde kunnen stellen.

### *Klokkenluidersregeling*

Binnen de overheid is hiervoor de zogeheten Klokkenluidersregeling ontwikkeld. Daarin wordt aangegeven welke stappen medewerkers dan kunnen ondernemen. Voor de *vertrouwenspersoon integriteit* (zie Fase B, checklist weerbaarheid onder aspect 9) is hier eveneens een cruciale rol weggelegd.

De Klokkenluidersregeling geeft aan hoe meldingen van dergelijke misstanden aan het bevoegde gezag kunnen worden doorgegeven en hoe dit gezag daarmee om moet gaan. Uitgangspunt van deze regeling is dat medewerkers misstanden intern aan de orde stellen (melden). Het is onwenselijk dat medewerkers met dergelijke vermoedens buiten de organisatie treden. De organisatie dient zelf in staat gesteld te worden om de vermoedens te onderzoeken en, al naar gelang de uitkomsten van het onderzoek, passende maatregelen te treffen. Het gevaar bestaat immers dat de vermoedens iedere grond blijken te missen. Het rechtstreeks en ongecontroleerd ventileren van geruchten richting bijvoorbeeld de media doet ook afbreuk aan de geloofwaardigheid van de overheid.

Wanneer een melder evenwel de indruk heeft dat een melding niet of onvoldoende binnen de organisatie wordt opgepakt kan hij terecht bij de *Klokkenluiderscommissie*. Dit externe en onafhankelijk orgaan kan de melding dan in behandeling nemen.

<sup>2</sup> De inhoud van de hier kort gepresenteerde procedure bestaat uit een samenvatting van het wetenschappelijke artikel van Huberts, L.W.J.C. & Heuvel, J.H.J., van den. *Management van integriteitsaffaires*. In: Nederlands Juristenblad. Afl. 25, juni 2001, alsmede een artikel van Huberts, L.W.J.C. & Heuvel, J.H.J. *Onderzoek naar integriteitsaffaires*. In: Soetenhorst, B. en Zonneveld, M. (2001) *Afrekenen met Peper*. pp. 170-190. Van Gennep.

#### *Meldpunt Integriteitsaantastingen*

Bij de AIVD is het Meldpunt Integriteitsaantastingen ingericht. Het is een voorziening waar eenieder (vermeende) aantastingen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit kan melden. Per geval beziet het Meldpunt welke instantie in beginsel bevoegd en in staat is naar de melding onderzoek te verrichten. De AIVD zelf onderzoekt uitsluitend meldingen binnen het wettelijke AIVD-kader waarbij de democratische rechtsorde, de veiligheid van de staat, en andere gewichtige maatschappelijke belangen in het geding zijn. Doel van een onderzoek door de AIVD is de ernst, de aard en de omvang van de integriteitsaantasting inzichtelijk te maken en bij te dragen aan de beëindiging daarvan. De resultaten van een onderzoek kunnen leiden tot strafrechtelijk en/of disciplinair optreden door het Openbaar Ministerie of de leiding van een organisatie en tevens tot maatregelen om aantasting in de toekomst te voorkomen.

Meldingen kunnen zowel telefonisch als schriftelijk worden ingediend.

Het adres is:  
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)  
Meldpunt Integriteitsaantastingen  
Postbus 20010, 2500 EA Den Haag  
Telefoon (070) 317 86 10

## Procedure voor de omgang met integriteitsaantastingen

*Het is lastig algemene richtlijnen op te stellen voor het geval zich een integriteitsschending in het Openbaar Bestuur voordoet. Hieronder wordt een aantal richtlijnen geformuleerd. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op een analyse van Huberts en Van den Heuvel van de wijze waarop onderzoek en besluitvorming in integriteitsschendingen in het verleden zijn verlopen.*

### 1 Voorkomen is beter dan genezen

Wanneer zich een integriteitsaffaire voordoet, moet de leiding van de organisatie snel handelen en reageren op de verdenkingen of de beschuldigingen. Indien binnen de organisatie geen preventieve integriteitsmaatregelen zijn getroffen ter voorkoming van dergelijke incidenten zal dit de leiding worden verweten en aangerekend.

### 2 De verdenking of beschuldiging dient serieus te zijn

In geval van een verdenking of beschuldiging moet snel gereageerd worden. Ontkennen door de organisatie heeft geen zin en werkt averechts. Door middel van een *voorlopig onderzoek* wordt het waarheidsgehalte van een gerucht beoordeeld. Is duidelijk dat de beschuldigingen of verdenkingen enigszins serieus zijn dan is handelen geboden. Er moet dan een *feitenonderzoek* gestart worden om de hele waarheid boven water te krijgen. In afwachting van dit onderzoek doet de betrokken ambtenaar, bestuurder of politicus er verstandig aan om tijdelijk terug te treden. Het is aanbevelenswaardig dat betrokkene zich gedurende het onderzoek terughoudend opstelt.

### 3 Openheid over wat er zal gebeuren, door wie en in welke volgorde

De leiding van de organisatie moet zelf het initiatief nemen en zelf formuleren waarover de kwestie gaat. Ook moet de leiding zelf aan de media melden wat in gang wordt gezet om te achterhalen wat feitelijk is gebeurd. Ook moet duidelijk worden wie, wanneer een oordeel zal vellen.

### 4 Organiseren (onafhankelijk) feitenonderzoek

Het feitenonderzoek is bedoeld om optimale duidelijkheid te scheppen. De onderzoeksvraag moet precies geformuleerd en afgebakend zijn. Ook is belangrijk te weten welke feiten interessant kunnen zijn en dus verzameld moeten worden. Het is cruciaal wie het onderzoek gaat verrichten. Een onafhankelijke onderzoekscommissie kan de zweem van vriendjespolitiek en oneigenlijke (politieke) beïnvloeding verminderen. Een interdisciplinair samengestelde onderzoeksgroep heeft de voorkeur. De verwachte kosten en baten van het feitenonderzoek moeten worden afgewogen. De integriteit van het Openbaar Bestuur is van grote waarde, maar het is niet de enige waarde. Ook in onderzoek naar integriteit dient zorgvuldig met gemeenschapsgeld te worden omgesprongen.

### 5 Gezaghebbende beoordeling van de feiten

Er dient een bruikbaar beoordelingskader opgesteld te worden. Gezaghebbende beoordeling vereist absolute duidelijkheid over het beoordelingskader. Beoordelingscriteria dienen duidelijk gedefinieerd te worden en dienen operationaliseerbaar te zijn. Deze criteria worden vastgesteld door de politiek aan de hand waarvan een onafhankelijke commissie het gedrag van de onderzochte(n) toetst. Het morele oordeel (is er al dan niet sprake geweest van niet-integer gedrag) kan aan de politiek of aan de commissie worden overgelaten.

### 6 Organiseren politiek oordeel over de feiten

Indien het geven van een moreel oordeel aan de onafhankelijke commissie is opgedragen, speelt (wat later) toch de vraag of ook de politiek dit oordeel onderschrijft. De tweede vraag is dan vervolgens welke politieke gevolgen aan het oordeel moeten worden verbonden.

### 7 Komen tot disciplinair en strafrechtelijk oordeel (sancties)

De leiding dient te bezien of de geconstateerde feiten tot disciplinaire maatregelen moeten leiden. Het ambtenarenreglement biedt een ruim scala aan sancties (onder andere ontslag, schorsing, berisping, salarismaatregel). Indien een strafbaar feit wordt vermoed, volgt een strafrechtelijk onderzoek. Dit kan leiden tot vervolging en veroordeling.

### 8 Consequenties voor politiek en bestuur

Nadat zich een integriteitsaffaire heeft voorgedaan moet bepaald worden of en zo ja, welke (aanvullende) preventieve integriteitsmaatregelen genomen moeten worden ter voorkoming van dergelijke aantastingen.

#### 4.6 Handreiking Vertrouwenspersoon integriteit

# Handreiking

Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)

## **INHOUDSOPGAVE**

1. Inleiding
2. Selectie van de VPI
3. Functieprofiel
4. Benoeming en bekendstelling
5. Positionering van de VPI en voorkoming van rolconflicten
6. Taakinvulling van de VPI-functie
7. Anonimiteit en vertrouwelijkheid
8. Aantal, aard en ernst van de meldingen
9. Conclusies & Aanbevelingen
10. Noten

## 1. INLEIDING

### *Integriteit*

Integriteit staat binnen alle geledingen van de overheid hoog in het vaandel. Zowel op rijks- als op lokaal niveau worden talrijke initiatieven ondernomen om de integriteit te bevorderen. Het benoemen van een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) is één van deze initiatieven.

### *Globale Taakinfilling*

Het geven van invulling aan de taak van de VPI is, vooral na het van kracht worden van de zogenoemde Klokkenluidersregeling, iets waar vele overheden zich voor gesteld zien.<sup>1</sup> Hierin wordt de instelling van een VPI-voorziening globaal geregeld. De VPI vervult doorgaans twee functies. Enerzijds vervult de VPI een *klankbordfunctie*, waarbij ambtenaren advies kunnen inwinnen over integriteits-vraagstukken. Hierbij gaat het om het adviseren over hoe om te gaan met bepaalde ethische- of integriteitskwesaties waar de individuele ambtenaar mee te maken krijgt. Anderzijds vervult de VPI een *meldpuntfunctie* waar ambtenaren (vermoedens van) integriteitsschendingen, die binnen de eigen organisatie gepleegd worden, kunnen aankaarten als ze het niet wenselijk achten dit aan hun leidinggevende te melden. De VPI adviseert de ambtenaar vervolgens wat de geëigende weg is, of leidt de melding met diens instemming en namens deze door aan het bevoegd gezag. De exacte taken, bevoegdheden en positie van de VPI zijn echter grotendeels ongedefinieerd en worden per organisatie verschillend ingevuld.

### *Expert meeting*

In het voorjaar van 2002 is op initiatief van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)<sup>2</sup> in samenwerking met het Directoraat-generaal Management en Personeel (DGMP) – beide onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – een expert meeting voor de departementale VPI georganiseerd. Doel van deze bijeenkomst was het uitwisselen van kennis en ervaringen over de invulling van de VPI-functie. Vertegenwoordigers van andere overheidssectoren (zoals provincies, gemeenten en waterschappen)<sup>3</sup> waren eveneens uitgenodigd, opdat ook zij mee konden profiteren van de kennisuitwisseling.

### *Maatwerk*

Op basis van de bevindingen van deze expertmeeting, een analyse van (overheids)documenten en de bijdragen van deskundigen uit het veld, is inzicht verkregen in de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden bij de invulling van de VPI-functie en de daaraan gerelateerde voor- en nadelen. De opgedane inzichten zijn in deze Handreiking vervat. Het is niet het doel van de Handreiking om van rijkswege gedetailleerd voor te schrijven hoe een organisatie de VPI-functie precies moet inrichten. De wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld wordt als maatwerk gezien die per ministerie of overheidsonderdeel kan verschillen.<sup>4</sup>

### *Doelstelling en bereik*

De keuze voor de invulling van de VPI-functie kan onder meer afhangen van de grootte van de organisatie, de cultuur en de ambities van het management. Een *“one fits all”* benadering is daardoor ongeschikt. De Handreiking dient ter inspiratie en kan u helpen bij het inzichtelijk maken van de keuzes die genomen kunnen worden bij de inrichting van de VPI-functie. Het bereik van de Handreiking is niet alleen beperkt tot de departementen, maar kan eveneens voorzien in soortgelijke behoeften bij voornoemde andere overheidssectoren. De Handreiking is zowel bedoeld voor overheden die reeds een VPI hebben, of een dergelijke voorziening willen opzetten.

### *geen afdoende maatregel*

Ten slotte moet benadrukt worden dat het instellen van een VPI-functie een belangrijke, maar niet de enige maatregel kan zijn ter bevordering van de integriteit van een organisatie. Een effectief integriteitsbeleid bestaat uit een scala aan integriteitsinstrumenten waarvan de VPI er slechts één is.<sup>5</sup> In dit verband kan onder meer gedacht worden aan het opstellen van een gedragscode, het (her) introduceren van de ambtseed, het organiseren van dilemmatrainingen, het onderzoeken van de integriteitsrisico's binnen de organisatie en het instellen van vertrouwensfuncties.<sup>6</sup> De mate van afstemming met andere maatregelen bepaalt in belangrijke mate de effectiviteit van de VPI.



## 2. SELECTIE VAN DE VPI

### *selectie door leiding*

Thans wordt in het merendeel van de organisaties de VPI door de leiding van de organisatie gevraagd om die functie te bekleden. Hier is geen sprake van het open stellen van de VPI-functie voor een ieder. Het risico bestaat dat een VPI die uitverkoren wordt door het management, onvoldoende vertrouwen geniet van de medewerkers van de organisatie. De VPI kan als een representant van de leiding gezien worden, die haar belangen meer behartigt dan die van het personeel. Een VPI kan echter pas goed zijn werk doen als hij het vertrouwen van het personeel geniet.<sup>7</sup>

### *open sollicitatie*

Er zijn ook organisaties waar formeel gesolliciteerd moet worden op de VPI-functie. Deze organisaties hebben daartoe functieprofielen opgesteld (zie 3 functieprofiel). In het functieprofiel worden concrete vaardigheden en competenties genoemd waaraan de kandidaat wordt getoetst. Deze organisaties vinden het belangrijk dat de VPI-functie voor iedereen wordt opengesteld. Een voordeel van openstelling is dat medewerkers die formeel solliciteren doorgaans een weloverwogen besluit nemen en gemotiveerd zijn voor deze specifieke functie.

### *overleg/ advies*

Ongeacht of de VPI geselecteerd wordt door de leiding, of dat er sprake is van een open sollicitatie, is het belangrijk dat de VPI het vertrouwen en draagvlak van het personeel heeft. Dit is te waarborgen door de benoeming van de functionaris te bespreken met, of ter advies voor te leggen aan, de Ondernemingsraad (OR). Men kan (in een kleine organisatie) de medewerkers ook rechtstreeks vragen in wie ze vertrouwen hebben, en wie ze geneigd zijn te consulteren indien zij met integriteitsproblemen geconfronteerd worden. Een personeelsconsulent, de Beveiligingsambtenaar (BVA) of de bedrijfsmaatschappelijk werker worden zelden als een vanzelfsprekende VPI gezien. Het betrekken van de OR bij het benoemen van de VPI verschaft deze een zeker gezag en draagt bij aan het vertrouwen dat de medewerkers in hem kunnen stellen.

### *cultuur en management*

De manier waarop de VPI wordt geselecteerd – en de wijze waarop deze functie wordt ingericht – is mede afhankelijk van de cultuur en het management van de organisatie, en daarmee dus situationeel bepaald. Beiden zijn van invloed op de mate van succes van de VPI-voorziening. De wijze van selectie, de aan hem toegekende taken en bevoegdheden, alsmede de organisatorische ophanging waarvoor wordt gekozen bepaalt voor een aanzienlijk deel of de VPI draagvlak heeft en in vertrouwen wordt genomen door de medewerkers. Dit is uiteindelijk ook van invloed op het aantal meldingen dat deze krijgt en de bijdrage die deze kan leveren aan de bevordering van de integriteit van de organisatie.

### *window- dressing*

Een organisatie die weliswaar een VPI instelt, maar er in feite weinig belang aan hecht, een oncapabele medewerker benoemd met weinig bevoegdheden zonder draagvlak in de organisatie pleegt als het ware 'window-dressing'. Men pretendeert invulling te geven aan het integriteitsbeleid terwijl deze functie in feite zo is ingericht dat deze weinig effect kan sorteren.

### 3. FUNCTIEPROFIEL

*vaardigheid en  
persoonlijk-  
heid*

Voor een goede functievervulling dient een VPI over bepaalde specifieke vaardigheden en kwaliteiten te beschikken. Naast een aantal vakinhoudelijke kwaliteiten is de aard van de persoon, dus zijn karaktereigenschappen, minstens zo belangrijk. Zo dient de VPI een sociaal, toegankelijk, oprecht en gezaghebbend persoon te zijn, die het vertrouwen geniet van de medewerkers maar die zich tegelijkertijd ook goed kan verstaan met het management van de organisatie. Daarnaast moet de VPI kunnen relativeren en angst en emoties bij melders weg kunnen nemen.

*ervaring en  
netwerk*

Het is aan te bevelen om een VPI te benoemen die reeds de nodige ervaring heeft bij de desbetreffende organisatie en daardoor een intern netwerk heeft opgebouwd. Inhoudelijke affiniteit met integriteit is natuurlijk een must. Een voorbeeld van een functieprofiel, zoals dat op Verkeer en Waterstaat wordt gehanteerd, is hieronder opgenomen. Hierin komen de belangrijkste vereiste vaardigheden, kwaliteiten en kennis aan de orde.<sup>8</sup>

#### **Vaardigheden**

- De vertrouwenspersoon is zowel mondeling als schriftelijk zeer communicatief vaardig (kan met medewerkers van verschillende niveaus en specialismen in de organisatie adequaat communiceren).
- De vertrouwenspersoon heeft inzicht in eigen handelen (geeft blijk van het besef hoe het eigen gedrag kan overkomen op anderen).
- De vertrouwenspersoon is adviesvaardig (is in staat om op basis van een gesprek een probleem te herkennen en aan de hand daarvan duidelijke en heldere adviezen te geven).
- De vertrouwenspersoon is gespreksvaardig (is in staat om actief te luisteren en een gesprek constructief te laten verlopen).

#### **Kwaliteiten**

- Heeft levenservaring en is integer.
- Heeft een evenwichtige persoonlijkheid.
- Kan reflecteren op het eigen gedrag en dat van de ander.
- Kan omgaan met vertrouwelijke informatie.
- Kan omgaan met weerstanden.
- Is in staat om zich onafhankelijk op te stellen.
- Heeft inzicht in de context waarbinnen, en de wijze waarop, ongewenste omgangsvormen en ander niet-integer gedrag binnen een organisatie plaats vinden.
- Is toegankelijk/bereikbaar voor medewerkers in de organisatie.
- De vertrouwenspersoon is in staat professionele afstand tot het gespreksonderwerp en de gesprekspartner te bewaren en weet tegelijkertijd toch betrokken te blijven.
- De vertrouwenspersoon is bereid tot intervisie en periodiek overleg met collega's.

#### **Kennis/ expertise**

- De vertrouwenspersoon heeft kennis van de individuele en groepsprocessen die spelen bij ongewenste omgangsvormen of ander niet-integer gedrag.
- De vertrouwenspersoon heeft kennis van de interne organisatiestructuur en cultuur.
- De vertrouwenspersoon heeft kennis van 'de sociale kaart' (waar kan welke informatie worden neergelegd?).
- De vertrouwenspersoon heeft kennis van relevante wet- en regelgeving.

#### 4. BENOEMING EN BEKENDSTELLING

*duidelijke afspraken*

Bij zijn benoeming is het belangrijk dat goede afspraken worden gemaakt, tussen de VPI en de leiding van de organisatie, over hoe lang de betreffende functionaris het VPI-schap zal vervullen, welke rol de VPI in de organisatie inneemt en wat de spelregels zijn. Deze afspraken moeten niet achteraf geregeld worden, maar gelijk bij benoeming. Helder dient te zijn welke verantwoordelijkheden de VPI naar het management en naar de melders heeft. De VPI moet immers van begin af aan goed aan kunnen geven wat de medewerkers van hem kunnen verwachten, wat de mogelijkheden en procedures zijn. In de praktijk blijken dergelijke afspraken bij de benoeming niet altijd, of in onvoldoende mate, gemaakt te worden.

*vol- of deeltijd benoeming*

Het is van belang te onderkennen dat er bepaalde voor- en nadelen zijn verbonden aan de keuze voor een fulltime of parttime benoeming van de VPI. Uit de praktijk blijkt dat veruit de meeste VPI'en deze functie parttime, dus naast een andere reguliere taak binnen dezelfde organisatie, vervullen. Nadeel daarvan is dat de (part time) VPI zich, vanwege deze reguliere taken, afhankelijker voelt van het management en de leiding van de organisatie in verband met de invloed die dezen op het verloop van zijn reguliere carrière kunnen uitoefenen. Dat gevaar speelt onder meer als de VPI meldingen krijgt over het persoonlijke niet-integer handelen van managers/directeuren. Voordeel van de part time VPI is daarentegen dat deze beter voeling kan houden met de organisatie en de medewerkers omdat hij zelf deel uit maakt van het (primaire) werkproces. Een full time aanstelling heeft ook voor- en nadelen. Voordeel is dat hij onafhankelijker is. Nadeel is dat hij het risico loopt in een geïsoleerde positie terecht te komen.

*brede bekendstelling*

Een vertrouwenspersoon integriteit kan alleen daadwerkelijk effect hebben als het bestaan van een dergelijke voorziening binnen de organisatie bekend is. In het verleden is gebleken dat de bekendheid van de VPI-voorziening – binnen enkele organisaties – soms te wensen over laat.<sup>9</sup> De VPI moet zichtbaar en herkenbaar zijn. Medewerkers moeten weten dat er een VPI is, wie het is en met welke problemen ze bij de VPI terecht kunnen. Het bestaan van de VPI-functie dient actief en bij herhaling te worden uitgedragen, bijvoorbeeld via het intranet en (periodieke) publicaties in het personeelsblad. Het is aanbevelenswaardig ook in het introductiebeleid voor nieuwe medewerkers aandacht te besteden aan de VPI-voorziening. Daarnaast dient de VPI zich actief op te stellen binnen de organisatie en een goed netwerk te onderhouden.

*positieve benadering*

Ten slotte dient er voor gewaakt te worden dat de VPI niet geassocieerd wordt met een soort 'moraal ridder of zedenmeester', die waakt over de formele regeltjes waarin de 'do's and dont's' van de organisatie zijn vastgelegd. Een dergelijke invulling of benadering van het begrip integriteit, waarin wordt ingezoomd op de regeltjes die niet overtreden mogen worden of de geboden waaraan de medewerkers zich moeten houden, draagt niet bij aan de effectiviteit van de VPI. Het is belangrijk juist de positieve zaken te benadrukken. Hoe de VPI bij kan dragen aan betrouwbaarheid, loyaliteit, rechtschapenheid, verantwoordelijkheid – met ander woorden aan de kwaliteit van de organisatie – dient in de communicatie steeds benadrukt te worden.

## 5. POSITIONERING VAN DE VPI & HET VOORKOMEN VAN MOGELIJKE ROLCONFLICTEN

<i>makkelijk benaderbaar</i>	<p>Het is van belang dat de vertrouwenspersoon eenvoudig bereikbaar is en dat medewerkers makkelijk naar hem toestappen. Hoe laag-drempeliger de VPI is, hoe groter de kans dat de VPI-functie het beoogde effect sorteert. In de praktijk blijkt echter dat de VPI-functie vaak nog wordt bekleed door hoge functionarissen, zoals managers en directeuren. Bij een hoogdrempelige VPI-functie kan de schijn ontstaan – in ieder geval bij de medewerkers – dat het belang van de leiding van de organisatie prevaleert boven dat van de medewerkers. Vanuit integriteitsoptiek is dit niet wenselijk. Hoewel de hoogte van de functie die iemand bekleedt niet altijd helemaal bepalend is voor zijn 'drempelwaarde', maar dat ook bijvoorbeeld karakter- en persoonlijkheidseigenschappen belangrijke aspecten zijn, is het doorgaans niet aan te bevelen mensen te benoemen die (te) hoge posities binnen de organisatie innemen.</p>
<i>nadeel hoge functionaris</i>	<p>Dit speelt met name een rol bij het aan de orde (durven) te stellen van relatief kleine (ogenschijnlijk) onbeduidende zaken. Voor dit type meldingen wordt de drempel al snel als te hoog ervaren terwijl het vanuit preventief oogpunt juist belangrijk is dat ook kleine incidenten makkelijk doorgesproken kunnen worden met de VPI. De ervaring is dat 'kleine' integriteitsaantastingen doorgaans tot grotere leiding - tenminste als er geen correctiemechanisme is dat in werking treedt. Een ander nadeel van een hoge VPI-functionaris is dat deze doorgaans een (te) drukke agenda heeft, waardoor het moeilijk is om voldoende tijd in te kunnen ruimen voor vaak lastige of gevoelige gesprekken waarbij de melder doorgaans een beetje gerustgesteld moet worden voor hij zijn verhaal uit de doeken kan doen.</p>
<i>nadeel lage functionaris</i>	<p>Nadeel van een VPI die te laag in de organisatie zit, is dat deze moeilijk toegang heeft tot de leiding van de organisatie en misschien onvoldoende 'slagkracht' heeft om bepaalde meldingen of integriteitskwesties bij de leiding onder de aandacht te krijgen. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat (te) lage VPI-functionarissen in onvoldoende mate op het vertrouwen kunnen rekenen van medewerkers uit de hogere ambtelijke regionen.</p>
<i>soorten rolconflicten</i>	<p>Een VPI kan op verschillende manieren verwickeld raken in een rolconflict. In de eerste plaats kunnen meldingen betrekking hebben op het functionele onderdeel waarbinnen de VPI zelf ook reguliere werkzaamheden verricht, of lijnverantwoordelijkheid voor draagt. Medewerkers die in de lijn van lijnverantwoordelijke VPI werken, kunnen huiverig zijn om melding bij hem te doen. In de tweede plaats kan de VPI meldingen krijgen over naaste collega's, hetgeen eveneens spanningen of rolconflicten op kan leveren. In de derde plaats is het voor de leidinggevende VPI lastig omgaan met meldingen die hij krijgt over andere leidinggevendenden, waar hij wekelijks in het directieoverleg of managementteam mee moeten overleggen. Ten slotte kan ook de relatie tussen een VPI en de leiding van de organisatie tot spanning leiden, aangezien de lijnverantwoordelijke VPI zowel in beleidsmatig als in beheersmatig opzicht afhankelijk is van de leiding.</p>
<i>oplossingen rolconflicten</i>	<p>Dergelijke rolconflicten kunnen op een aantal manieren voorkomen worden. De VPI die ook lijnverantwoordelijke is dient - vanwege de objectiviteit - geen VPI te zijn voor de mensen die onder hem in de lijn zitten. Ook is het aanbevelenswaardig per organisatie meerdere VPI'en aan te stellen, waardoor VPI'en geen meldingen in behandeling hoeven te nemen die betrekking hebben op het organisatieonderdeel waarin zijn zelf werkzaam zijn. Bijkomende positieve effecten hiervan zijn dat medewerkers dan ook een keuze hebben in de VPI tot wie ze zich willen wenden en dat er vervanging is bij ziekte of vakantie.</p>
<i>Rechts- bescherming</i>	<p>De VPI bevindt zich in een kwetsbare positie tegenover de werkgever en collega's. Om te kunnen bewerkstelligen dat de vertrouwenspersoon zijn functie volledig onafhankelijk kan uitvoeren moet hij niet hoeven te vrezen voor vergeldingsmaatregelen wanneer hij bijvoorbeeld een werknemer bijstand verleent die een klacht indient over niet-integer handelen van zijn werkgever. Derhalve is een benadelingsverbod zoals dit ook wettelijk is vastgesteld voor ondernemingsraden noodzakelijk.<sup>10</sup></p>

- Positionering**  
**Decentraal** In sterk decentrale organisaties met zelfstandig opererende onderdelen is het niet verstandig een centrale vertrouwenspersoon aan te stellen. In dergelijke organisaties ligt het voor de hand om per bedrijfsonderdeel een VPI in te stellen.
- Positionering**  
**Staf** Stafafdelingen zijn doorgaans beter geschikt om een VPI in onder te brengen dan lijnafdelingen, omdat stafafdelingen in een niet-hiërarchische relatie tot de melders staan. De drempel om incidenten te melden is hierdoor lager.
- Positionering**  
**extern** Ten slotte kan (ook) een VPI benoemd worden buiten de lijn van de organisatie. Zo'n VPI is onafhankelijk van de leiding van de organisatie, hetgeen de objectiviteit in sommige gevallen kan bevorderen. Zo iemand zou de 'zware' meldingen (in het kader van de klokkenluidersregeling) kunnen behandelen. Nadeel zou kunnen zijn dat deze VPI-functionaris minder bekendheid geniet bij de medewerkers en zijn afstand tot de organisatie drempelverhogend werkt.

## 6. TAAKINVULLING VAN DE VPI-FUNCTIE

### *Verschillende taakin-vulling*

Binnen verschillende organisaties wordt verschillend gedacht over de taakin-vulling van de VPI. In een enkel geval wordt voor een uitgeklee-de VPI-rol gekozen, waarbij deze alleen een klankbordfunctie vervult en geen (bemiddelende) rol heeft bij het doen van meldingen omtrent vermoedens van integriteitsaantastingen bij het bevoegd gezag. Er zijn ook organisaties waar de VPI meldingen niet vertrouwelijk behandelt, maar deze op eigen initiatief doorspeelt aan de leiding. In dergelijke organisaties wordt veeleer gesproken van integriteitsadviseur of een integriteitsfunctionaris in plaats van een vertrouwenspersoon. Dit zijn echter voorbeelden van uitzonderingen.

### *belangrijkste functies*

De VPI vervult een aantal functies. De belangrijkste worden hieronder kort toegelicht. Ze zijn afkomstig uit de Klokkenluidersregeling en uit het protocol Vertrouwenspersonen Integriteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:<sup>11</sup>

- **Informer**: de VPI informeert de organisatie over zijn rol en taken en hoe hij te werk gaat.
- **Luister**: de VPI is aanspreekpunt en draagt zorg voor de eerste opvang voor medewerkers die vragen hebben op integriteitsgebied.
- **Advise**: de VPI adviseert medewerkers over ethische- of integriteitskwesties. Het gaat dan vooral om praktische do's and don't's alsmede over de uitleg van de vigerende wet- en regelgeving en een eventuele gedragscode op dit gebied. Gaat het over mogelijke aantastingen door anderen dan adviseert de VPI over de mogelijkheden waarop de informatie aan het bevoegd gezag kan worden gemeld. De vertrouwenspersoon kan leidinggevenden gevraagd en ongevraagd adviseren ten aanzien van het doorvoeren van beleid in de organisatie.
- **Begeleiden**: de VPI begeleidt en ondersteunt de melder bij het aankaarten van vermoedens van niet-integer handelen bij het bevoegd gezag.
- **Registreren en rapporteren**: alle vragen en meldingen die bij vertrouwenspersonen binnen komen worden op een uniforme wijze geregistreerd. Jaarlijks zal over de aard, ernst en omvang van de meldingen op een gestandaardiseerde wijze geanonimiseerd worden gerapporteerd aan de coördinator integriteitsbeleid die zorgdraagt voor een geïntegreerde rapportage aan de Minister. Daarnaast rapporteert elke vertrouwenspersoon jaarlijks geanonimiseerd aan het bevoegd gezag van het dienstonderdeel waar de kwestie/ melding zich heeft afgespeeld.
- **Monitoren en nazorg verlenen**: de vertrouwenspersoon verleent nazorg aan de melder. De vertrouwenspersoon signaleert of de melder naar aanleiding van de melding nadelige gevolgen ondervindt voor zijn functioneren. Tevens houdt de vertrouwenspersoon in de gaten in hoeverre de betrokken melder tevreden is met de afwikkeling van de aangekaarte problematiek, zowel door de vertrouwenspersoon zelf als eventueel door anderen in de organisatie. Daar hoort ook bij dat de VPI de melder op de hoogte houdt van de voortgang en eventueel de afhandeling.
- **Preventie**: als de VPI veel vragen krijgt over bepaalde integriteitskwesties, of als naar aanleiding van een melding blijkt dat zich inderdaad een integriteitsschending heeft voorgedaan, dan moet van deze informatie organisatiebreed geleerd kunnen worden en moet het (integriteits)beleid daarop aangepast worden. Door middel van geanonimiseerde casussen kan binnen de organisatie uitgedragen worden welke integriteitsschendingen zich hebben voorgedaan en hoe daar tegen opgetreden wordt.

### *Monitorfunctie*

Van de monitorfunctie van de VPI gaat een positieve werking uit. Het bevoegd gezag gaat wellicht zorgvuldiger om met het in behandeling nemen van een melding, als zij weet dat een apart daartoe aangestelde VPI-functionaris meekijkt. Indien een melder zelfstandig een melding bij het bevoegd gezag aankaart is het verstandig dat hij de VPI daarvan op de hoogte stelt en dat vervolgens ook meedeelt aan het bevoegd gezag.

### *Terug-koppeling*

Iemand die een melding doet verwacht dat de melding serieus genomen wordt en dat er iets mee gebeurt. De melder hoeft niet van de hoed en de rand te weten, maar een zekere terugkoppeling en inzicht in de procedure is wel vereist. Blijft een vorm van terugkoppeling uit, dan kan bij de melder de indruk worden gewekt dat de zaak in de doofpot is gestopt. Ongeduld, gewetensbezwaren of persoonlijke frustraties kunnen vervolgens ertoe leiden dat de melder een klokkenluider wordt en zich tot de pers wendt met zijn klacht.<sup>12</sup> Klokkenluiden leidt in het algemeen tot een negatieve beeldvorming over de betreffende diensteenheid in het bijzonder, maar ook van het gehele overheidsapparaat. Daarom moet eerst worden geprobeerd een klacht intern aan de orde te stellen en een beroep te doen op het zelfreinigende vermogen van de organisatie.<sup>13</sup> Daarmee heeft de VPI een belangrijke ventiefunctie voor de organisatie waardoor meldingen en klachten gekanaliseerd en in goede banen kunnen worden geleid.

<p><i>Geen onderzoek vpi</i></p>	<p>De VPI verricht geen onderzoek en is niet betrokken bij het toepassen van sancties.<sup>14</sup> Onderzoek en sancties behoren tot de verantwoordelijkheid van de leiding. De kans bestaat dat hij het vertrouwen van de medewerkers verliest zodra hij integriteitsschendingen ook gaat onderzoeken en adviseert over eventueel te nemen maatregelen. Vroeg of laat zullen er dan eenvoudig geen incidenten meer bij hem gemeld worden. Hoewel een onderzoeksfunctie is af te raden, ligt het wel op het pad van de VPI om goed door te vragen naar de aard van de melding en kan het zelfs nog op diens pad liggen om de melding op hoofdlijnen te verifiëren.</p>
<p><i>onderzoek leiding-gevende</i></p>	<p>Het feitelijke onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen wordt in principe ingesteld door de leidinggevende van de afdeling waar de integriteitsschending zich voordoet. Dat heeft voor en nadelen. Door het onderzoek zelf uit te voeren maakt de leidinggevende duidelijk dat hij zijn verantwoordelijkheid serieus neemt. Bovendien kent de leidinggevende zijn eigen onderdeel goed, hetgeen de snelheid van het onderzoek ten goede komt en de mogelijkheid van escalatie van het incident of conflict voorkomt. Nadeel is dat leidinggevend geen ervaren onderzoekers zijn waardoor in complexe gevallen de kans op een onprofessionele aanpak toe neemt. Daarnaast bestaat het risico dat onderzoek door de leidinggevende naar zijn eigen medewerkers de onderlinge relaties beschadigt en het vertrouwen aantast.<sup>15</sup> Het uit laten voeren van het onderzoek door een andere leidinggevende, zou een oplossing voor dit laatste probleem kunnen zijn.</p>
<p><i>toezicht (centrale) leiding</i></p>	<p>De (centrale) leiding van de organisatie dient door de betreffende leidinggevende op de hoogte gebracht te worden van het onderzoek, houdt toezicht en controleert de voortgang van het onderzoek. Er moet naar gestreefd worden het onderzoek binnen acht weken afgerond te hebben. De leidinggevende rapporteert zijn bevindingen aan de centrale leiding, die uiteindelijk bepaalt of de melding gefundeerd is en welke maatregelen er getroffen moeten worden.</p>
<p><b>7. ANONIMITEIT EN VERTROUWELIJKHEID</b></p>	
<p><i>anonimiteit behandeling</i></p>	<p>Anonimiteit en vertrouwelijkheid zijn centrale begrippen in de discussie over de taken en bevoegdheden van de VPI. Bij anonimiteit gaat het zowel om de vraag of melders hun melding anoniem kunnen doen bij de VPI, als om de vraag of de VPI bronbescherming kan garanderen. Bij vertrouwelijkheid gaat het om de vraag of de melder de VPI in vertrouwen kan nemen, hetgeen in deze context betekent dat de melder probleemeigenaar blijft en zelf kan bepalen of, wanneer en onder welke voorwaarden de VPI de melding via de formele weg in de organisatie aankaart.</p>
<p><i>anonieme meldingen</i></p>	<p>De mogelijkheid tot het doen van anonieme <i>melding</i> bij de VPI is sterk af te raden. Dit kan ertoe leiden dat de VPI-functie tot een soort kliklijn verwordt waarbij moeilijk te traceren en niet te verifiëren meldingen worden gedeponeerd. De VPI heeft dan geen mogelijkheid om door te vragen en scherp te krijgen wat het probleem is.<sup>16</sup></p>
<p><i>anonimiteit melder</i></p>	<p>De meeste organisaties kiezen er voor de anonimiteit van de <i>melder</i> te laten waarborgen door de VPI. Dat betekent dat de VPI de melding (via de interne lijn) doorspeelt aan het bevoegd gezag, zonder dat hij daarbij de naam van de melder bekend hoeft te maken. Voordeel hierbij is dat de melder minder schroom hoeft te hebben voor repercussies op collegiaal en carriëritechnisch gebied. Uit de bestuurlijke praktijk is immers gebleken dat de zogenaamde klokkenluiders vaak negatieve effecten ondervinden van het doen van meldingen.<sup>17</sup> Gaat het echter om hele serieuze of ernstige zaken, dan wel om strafbare feiten, dan kan anonimiteit wettelijk niet gegarandeerd worden. In die gevallen is de klokkenluidersregeling van toepassing, waarin de bepaling is opgenomen dat de melding schriftelijk wordt vastgelegd onder vermelding van de naam van de melder en dat het bevoegd gezag betrokkene een ontvangstbevestiging stuurt.<sup>18</sup></p>
<p><i>vertrouwelijkheid</i></p>	<p>Van de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) wordt verwacht dat deze vertrouwelijkheid garandeert en dus alleen op uitdrukkelijke wens van de melder een officiële klacht doorspeelt aan het daartoe bevoegd gezag. Hier doet zich echter een dilemma voor. Bij integriteitsaantastingen zijn de belangen van de organisatie 'af stake' waardoor het niet zo kan zijn dat een melding, op verzoek van de melder, niet door de VPI bij het bevoegd gezag onder de aandacht wordt gebracht. Het bevoegd gezag moeten immers zijn verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie kunnen nemen en passende maatregelen treffen om een einde te maken aan de aantasting. De VPI dient er alles aan te doen om er voor te zorgen dat het bevoegd gezag de benodigde informatie krijgt om de aantasting te beëindigen, dus vertrouwelijkheid lijkt vanuit die optiek niet altijd gewaarborgd te kunnen worden.<sup>19</sup></p>

gewaarbord te kunnen worden.<sup>19</sup>

In de praktijk blijkt dit echter onwerkbaar te zijn. Een vertrouwenspersoon die de vertrouwelijkheid niet kan garanderen wordt doorgaans ook niet in vertrouwen genomen. Organisaties moeten vertrouwelijkheid in beginsel altijd proberen te waarborgen.

Er zijn een aantal opties voor de VPI om tegemoet te komen aan de schroom van de melder om zijn anonimiteit te verliezen en tevens vertrouwelijkheid te kunnen bieden:

1. **Stimuleren:** de VPI stimuleert de melder de aantasting zelf in de lijn te melden. Het is het meest wenselijk als de melder zelf de actie ondernemeet (Anonimiteit niet gewaarborgd, vertrouwen niet geschaad).
  2. **Doorgeleiden:** De VPI kan op uitdrukkelijk verzoek van de melder, namens deze en op diens titel, de melding doorspelen aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag stuurt een ontvangstbevestiging aan de melder. Dit is een optie als er sprake is van drempelvrees bij de melder om zelf naar het (hogere) management te stappen. (Anonimiteit is niet gewaarborgd, vertrouwen niet geschaad).
- *Als de melder een aantasting bij de VPI aankaart maar niet wil dat deze zijn identiteit bekendmaakt wat dan? Om het probleem te kunnen verhelpen moet de VPI wel actie ondernemen, het organisatiebelang staat immers voorop. Er zijn twee opties.*
3. **Overnemen:** De VPI meldt de concrete aantasting namens de melder, op diens verzoek, maar zonder de vermelding van diens naam (anoniem) aan de leiding, deze stuurt een ontvangstbevestiging naar VPI. (Anonimiteit gewaarborgd, vertrouwen niet geschaad).
  4. **Rapporteren:** De VPI publiceert de casus van de melder in geanonimiseerde vorm en in abstracto in zijn jaarlijkse rapportage. Dat betekent dat de ernst, de aard en de hoeveelheid aantastingen beschreven worden zonder in te gaan op specifieke melding. Zo'n jaarverslag verschafte de leiding in ieder geval een beeld van wat er speelt zodat er preventieve (integriteits)maatregelen genomen kunnen worden zonder dat de naam van de melder bekend hoeft te worden. (Anonimiteit gewaarborgd, vertrouwen niet geschaad).

## 8. AANTAL, AARD EN ERNST VAN DE MELDINGEN

*weinig  
meldingen is  
verdacht*

Uit de praktijk is gebleken dat het aantal meldingen aan vertrouwenspersonen sterk varieert per organisatie. Sommige VPI'en krijgen veel meldingen, anderen beduidend minder en sommigen bijna geen. De ervaring is echter dat zich binnen elke organisatie integriteitsschendingen voordoen. Binnen elke organisatie worden immers kwetsbare handelingen verricht.<sup>20</sup> Als binnen een organisatie weinig of geen meldingen worden gedaan, betekent dit dus niet dat zich daar geen integriteitsschendingen voordoen. Weinig meldingen zijn geen reden tot zelfgenoegzaamheid maar veeleer tot argwaan: is de VPI wel voldoende bekend binnen de organisatie, is hij voldoende bereikbaar en benaderbaar (laagdrempelig), of heerst er een sterke gesloten cultuur waarbinnen het 'not done' is om niet-integer gedrag tegen te gaan door het aan de orde te stellen?

*verschillende  
soorten  
meldingen*

Naast het verschil in aantallen, is ook de diversiteit van de aard van de meldingen en het verschil in de mate van ernst van de meldingen groot. Het gaat relatief vaak om kleine incidenten, maar de VPI krijgt ook meldingen waarbij zwaardere integriteitsaantastingen aan de orde worden gesteld. Daarnaast vervult de VPI een functie als vraagbaak voor de zogenoemde persoonlijke integriteitsvraagstukken. De VPI wordt ook nogal eens geconfronteerd met meldingen die niet tot zijn taak behoren, zoals arbeidsconflicten. Arbeidsconflicten (zoals onenigheid over bevorderingen, interne vacatures of arbeidsvoorwaarden) horen thuis bij de OR of de afdeling Personeelszaken. Wat dit betreft is het belangrijk dat de VPI zuiverheid nastreeft bij het in behandeling nemen van meldingen en zich daarbij beperkt tot zaken die tot zijn competentiesfeer behoren. Een goede voorlichting over de taken van de VPI voorkomt dat deze een soort vergaarbak wordt voor allerhande problemen, persoonlijke ongenoegens, irritaties en frustraties.



## 9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- Diversiteit qua invulling en beleid**
- De wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld kan per overheidsonderdeel verschillen.
  - Een effectief integriteitsbeleid bestaat uit een aantal integriteitsinstrumenten waarvan de VPI er één is.
  - Het bespreken van de benoeming van de VPI met de OR draagt bij aan zijn draagvlak bij het personeel.
- Selectie en vaardigheden**
- Een VPI dient over specifieke vakinhoudelijke en persoonlijke kwaliteiten te beschikken.
  - Een VPI dient over de nodige ervaring en over een intern netwerk te beschikken.
  - Het is belangrijk dat goede afspraken worden gemaakt tussen de VPI en de leiding van de organisatie.
- Benoeming en bekendstelling**
- Er zijn voor- en nadelen verbonden aan de keuze voor een fulltime of parttime benoeming van de VPI.
  - Een VPI heeft alleen effect hebben als hij binnen de organisatie bekend is en blijft.
  - Het is belangrijk te benadrukken dat de VPI bij kan dragen aan kwaliteit van de organisatie.
- Positionering en rolconflicten**
- Het is niet aanbevelenswaardig VPI'en te benoemen die (te) hoge posities binnen de organisatie innemen.
  - Nadeel van een VPI die (te) laag in de organisatie zit is dat deze moeilijk toegang heeft tot de leiding.
  - De VPI die ook lijnverantwoordelijke is, kan geen VPI zijn voor de mensen die onder hem in de lijn zitten.
  - Het is aanbevelenswaardig om per organisatie verschillende VPI'en aan te stellen.
  - Een benadelingsverbod zoals dit wettelijk is vastgesteld voor de OR beschermt de VPI tegen sancties.
  - In sterk decentrale organisaties ligt het voor de hand om per bedrijfsonderdeel een VPI in te stellen.
  - Stafafdelingen zijn doorgaans beter geschikt om een VPI in onder te brengen dan lijnafdelingen.
  - Een VPI kan ook buiten de lijn van de organisatie benoemd worden.
- Taakinfilling**
- Blijft terugkoppeling uit, dan kan bij de melder de indruk ontstaan dat de zaak in de doofpot is gestopt.
  - De VPI verricht geen onderzoek en is niet betrokken bij het toepassen van sancties.
  - De mogelijkheid tot het doen van anonieme *melding* bij de VPI is sterk af te raden.
  - De meeste organisaties kiezen er voor de anonimiteit van de *melder* te laten waarborgen door de VPI.
  - Een VPI die vertrouwelijkheid niet kan of wil garanderen garandeert wordt niet in vertrouwen genomen.
  - Weinig meldingen zijn geen reden tot zelfgenoegzaamheid maar veeleer tot argwaan.
  - De VPI dient zich te beperken tot zaken die tot zijn competentiesfeer behoren.

## Eindnoten

- <sup>1</sup> Voor de sector Rijk (departementen en Hoge Colleges van Staat) geldt sinds 1 januari 2001 een uniforme regeling (Stcrt. 2000, nr. 243), die onlangs is gewijzigd (Stcrt. 2002, nr. 249). Door deze wijziging is een rechtstreekse melding van een vermoeden van een misstand bij Commissie integriteit rijksoverheid mogelijk. Voor de sector provincies heeft het IPO een model 'procedure melding van misstanden' ter beschikking gesteld, die elke provincie moet vaststellen.
- <sup>2</sup> Voorheen Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD)
- <sup>3</sup> Zie ook: Matla, C. Vertrouwenspersoon voor klokkenluiders...wat is dat eigenlijk. *Nieuwsbrief Arbeidszaken*, jaargang 4., nr. 9, sept. 2002.
- <sup>4</sup> Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Integriteit van het openbaar bestuur. Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst. Kamerstukken II, 2000-2001, 28 806, nr. 5.
- <sup>5</sup> Zie ook: Hoekstra, A., Karssing, E. en Kiebert, R., Instrumenten voor bevordering van integriteit binnen de publieke sector. *Openbaar bestuur*, 2002 nr.1, p. 16-19.
- <sup>6</sup> De AIVD heeft een integriteitsonderzoek ontwikkeld aan de hand waarvan kwetsbaarheden – vanuit integriteitsoptiek- kunnen worden geïnventariseerd. Tevens worden aanbevelingen gedaan ter versterking van de weerbaarheid tegen mogelijke integriteitsaantastingen. Handboek Integriteitsonderzoek; *leidraad voor een preventief zelfonderzoek naar kwetsbaarheden binnen overheidsorganisaties*. AIVD 2003. Zie ook voetnoot 20.
- <sup>7</sup> Waar in dit artikel de vertrouwenspersoon met "hij" wordt aangeduid, wordt daarmee uiteraard ook "zij" bedoeld. Tijdens de expert meeting bleken de departementale VPI'en overigens nagenoeg allemaal mannen.
- <sup>8</sup> Expertprofiel VPI Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- <sup>9</sup> Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Integriteit van het openbaar bestuur. Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst. Kamerstukken II, 2000-2001, 26 806, nr. 5. En in: Omgaan met vertrouwelijke gegevens bij de Belastingdienst. Rapport van de Algemene Rekenkamer. 11 november 1999.
- <sup>10</sup> De rechtsbescherming van vertrouwenspersonen; een verkennend onderzoek. Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen. Maart 2002. In de Klokkenluidersregeling voor de sector Rijk is een anti-benadelingsbepaling opgenomen t.a.v. de VPI die zijn taken conform de regeling uitoefent (artikel 4.1)
- <sup>11</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Protocol Vertrouwenspersonen Integriteit.
- <sup>12</sup> Een Klokkenluider is iemand die ernstige interne misstanden, waarover deze enige feitelijke kennis heeft, buiten de organisatie brengt, nadat hij ze eerst intern aan de orde heeft gesteld.
- <sup>13</sup> Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. Staatscourant 14 december 2000, nr 243/ pag. 3 en 4.
- <sup>14</sup> De vertrouwenspersoon: enkele kanttekeningen bij het instellen en functioneren. Binnenlandse Veiligheidsdienst 1995.
- <sup>15</sup> De integere organisatie 2; *Handreiking voor een sluitend vangnet voor ongewenst gedrag*. Stichting beroepsmoreel en misdaadpreventie 2001.
- <sup>16</sup> Zie ook: Huberts, L.W.J.C., Heuvel, J.H.J., van den. Management van integriteitsaffaires. *Nederlands Juristenblad*. Afl. 25 22 juni 2001.
- <sup>17</sup> Uit een onderzoek van Van Den Heuvel en Huberts blijkt dat 36% van de ondervraagden verwachten schadelijke gevolgen te ondervinden van het doen van een melding. Dit is natuurlijk weinig geruststellend als wordt bedacht dat kennis over corruptie (en andere misstanden) vooral op de werkvloer aanwezig is. Uit: Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Verberk, S., *Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid*. Lemma BV. Utrecht. 2002. p.93.
- <sup>18</sup> Klokkenluidersregeling artikel 2.1.
- <sup>19</sup> Bij ongewenste omgangsvormen (seksuele intimidatie, discriminatie, pesten etc.) gaat het over gedrag dat een melder persoonlijk is aangedaan. Daardoor is de melder bezitter van de klacht en mag hij zelf beslissen of er iets met de klacht moet gebeuren. Daarom is het ook belangrijk dat de melder hierover vertrouwelijk met de vertrouwenspersoon kan overleggen. De medewerker die een integriteitskwestie aankaart, klaagt over gedrag dat (anderen of) de organisatie wordt aangedaan. Hij is niet persoonlijk het slachtoffer. Dat betekent dat hij ook niet persoonlijk mag beslissen wat met de informatie gebeurt. Niet het belang van de klager staat voorop, zoals bij ongewenste omgangsvormen, maar het belang van de organisatie. Vanwege die belangen, kan de vertrouwenspersoon veelal niet geheim houden wat hem ter ore is gekomen. In tegendeel zelfs want het is noodzakelijk dat de informatie dieper de organisatie in gaat opdat passende maatregelen genomen kunnen worden. Willeke Bezemer in: *Integriteitskwesties en de vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen*. Seminar Bezemer & Kuiper advies en training. 10 mei 2001 Den Bosch.
- <sup>20</sup> Kwetsbare handelingen vormen vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico voor de integriteit van de organisatie en moeten derhalve extra goed omkleed worden met maatregelen die de weerbaarheid van de organisatie hiertegen verhogt. Het gaat (ondermeer) om handelingen waarbij geld en gevoelige informatie omgaan alsmede opdrachten rondom de uit- of aanbesteding, de aanschaf van goederen en diensten alsmede handelingen rondom het verlenen en handhaven (van bijvoorbeeld vergunningen). Zie voetnoot 6.

### **Vragen over dit handboek?**

Neem dan contact op met de AIVD, telefoon 070 - 317 86 10

### **Colofon**

#### **Uitgave**

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
Afdeling Interne en Externe Betrekkingen  
Postbus 20010  
2500 EA Den Haag

Website [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)

#### **Basisvormgeving**

Buro van Bergenhengouwen, Den Haag

#### **Ontwerp illustratie omslag**

Wahing Lee

#### **Grafische verzorging**

Van Langen Drukwerk B.V., Rijswijk

April 2003



intente

