

# Integriteitsbevordering als systeemverantwoordelijkheid

Dr. T. Lamboo en drs. A. Hoekstra\*

Nog steeds wordt verwezen naar Ien Dales, voormalig Minister van Binnenlandse Zaken, als diegene die het thema integriteit op de politieke en bestuurlijke agenda zette door twee speeches in 1992 voor de VNG en voor de Vereniging van Gemeentesecretarissen.<sup>1</sup> Dales was een markante vrouw die niet schroomde om haar publiek aan te spreken op het gevaar van machtsbederf. Destijds was niet iedereen daar even gelukkig mee. Nu lijkt integriteit niet meer weg te denken van de bestuurlijke agenda.

Allereerst, wat is integriteit? Recentelijk heeft BZK samen met VNG, IPO, UvW en vtsPN<sup>2</sup> een typologie opgesteld van negen typen integriteitsschendingen<sup>3</sup> waaronder misbruik van positie en belangenverstrengeling, lekken en misbruik van informatie, en misdragingen in de privésfeer. Met deze typologie krijgt integriteit weliswaar een concrete invulling, maar ook een negatieve.

In positieve zin kan natuurlijk verwezen worden naar onkreukbaarheid en rechtschapenheid als veel genoemde waarden. Integriteit geeft niet alleen de mate van onkreukbaarheid aan, maar

is ook een maatstaf of iemand zich in zijn handelen laat leiden door de normen en waarden die kenmerkend zijn voor goed ambtenaarschap. Integriteit sluit daarmee aan op centrale democratische en rechtstatelijke waarden als onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en het respectvol bejegenen van burgers (en collega's).<sup>4</sup>

Een tweede vraag is, op wie heeft die integriteit betrekking? Het is belangrijk om daarbij een onderscheid te maken tussen ambtelijke integriteit en integriteit van politieke ambtsdragers. In het geval van ambtelijke integriteit heeft integriteit in eerste instantie betrekking op de relatie tussen werkgever en werknemer. De primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie ligt daardoor bij de werkgever. Deze kan in het uiterste geval de ambtenaar ontslaan. Dit ligt uiteraard anders bij politieke ambtsdragers aangezien zij zijn gekozen of benoemd. Dit artikel gaat primair over de wijze waarop BZK via het openbaar bestuur als werkgever de ambtelijke integriteit bevordert.

\* Terry Lamboo is senior beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij schrijft dit artikel op persoonlijke titel. Alain Hoekstra is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

1 C.I. Dales, 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: Huberts, L.W.J.C. (red.), *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1994, p. 7-18.

2 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederlands (vtsPN).

3 Voor een volledig overzicht van de negen typen en de onderverdeling in subtypen zie "Registratie Integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie", Ministerie van BZK, november 2008.

4 Zie ook Hoekstra en Karssing, "Integriteit is geen overschat thema", *Stcrt.* 2005, 81, p. 7

## 1. Agendering van integriteit

Waarom zette Dales integriteit destijds op de agenda? Tenslotte behoort Nederland tot de toptien van minst corrupte landen<sup>5</sup>, dus waren kwamen Dales' zorgen vandaan? Destijds waarschuwde de toenmalige BVD (nu AIVD) voor een mogelijke toename van de georganiseerde misdaad die de overheid zou corrumperen; er speelde een – toen nog lokale – ‘bouwfraude-affaire’ in Limburg; en Dales was geïrriteerd over het uitlekken van een burgemeestersbenoeming.<sup>6</sup> Ondanks haar zorgen had Dales vertrouwen in de integriteit van de overheid. Zij zag dit echter als een kwetsbaar goed dat beschermd diende te worden. Niettemin werd met de toegenomen aandacht voor integriteit, ook de vraag pregnant hoe het nu eigenlijk was gesteld met de integriteit van de overheid.

In opdracht van het Ministerie van Justitie bracht de VU in 2005 een onderzoek uit naar de aard en omvang van corruptie en fraude bij het openbaar bestuur.<sup>7</sup> Dit leidde niet voor de eerste keer tot een discussie over de vraag of er een integriteitsprobleem is bij de Nederlandse overheid.<sup>8</sup> Deze keer in het *NRC Handelsblad* tussen professor Bovens en professor Huberts.<sup>9</sup> Bovens vond in principe dat er geen sprake was van een corruptieprobleem. Ondanks alle aandacht is het aantal bekende gevallen van corruptie in Nederland al decennia zeer laag. Ook is er geen sprake van systematische of grootschalige corruptie en er zijn nauwelijks

echt foute bestuurders of politici. Huberts stelde daartegenover dat Nederland weliswaar geen bananenrepubliek is, maar dat er nog te veel overheidsorganisaties zijn die durven te beweren dat zij in vijf jaar geen enkele corruptie- of fraudezaak hadden. Integriteit betreft daarbij niet alleen corruptie en fraude, maar ook andere vormen van machtsmisbruik die niet in het onderzoek zijn opgenomen. Bovendien liet de bouwfraude zien dat er welzeker sprake was van netwerkcorruptie.

Incidenten zullen altijd voorkomen, maar wanneer is er zodanig sprake van incidenten dat er sprake is van een structureel probleem? Zonder daarbij trouwens te concluderen dat ‘de overheid’ als geheel niet deugt. Een structureel probleem kan zich immers beperken tot bepaalde type risico's in bepaalde taakgebieden. De discussie tussen Bovens en Huberts laat zien dat een beoordeling van de integriteit van de overheid uiteindelijk een politieke en maatschappelijke is. Daarbij zal het systeem moeten worden meegewogen: in hoeverre is het bestuur van een organisatie alert in het signaleren en voorkomen van risico's en reageert het bestuur adequaat op signalen van mogelijke schendingen?

## 2. Systemverantwoordelijkheid voor integriteit

De Minister van BZK is als coördinerend minister verantwoordelijk voor die aspecten in het management- en personeelsbeleid die voor alle

5 Zie de Corruption Perception Index van Transparency International.

6 Zie E.A.I.M. Vriends, *Niet van nature: Bestuurlijke integriteit op de politieke agenda*, Politicologie en Bestuurskunde, Vrije Universiteit 1999.

7 L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur; Omvang, aard en afdoening*, Utrecht: Lemma 2005. Dit onderzoek bevat ook een overzicht van eerdere wetenschappelijke onderzoeken

naar de aard en omvang van corruptie bij het openbaar bestuur.

8 Hoekstra en Karssing, “Integriteit is geen overschat thema”, *Stcrt.* 2005, 81, p. 7.

9 Bovens, “Er is minder corruptie in Nederland dan we denken”, in *NRC Handelsblad*, 3 december 2005, sectie overig, p. 13. Huberts, “Het is te vroeg voor het ‘gaat u allen rustig slapen’-signaal”, *NRC Handelsblad*, 3 december 2005, sectie overig, p. 13.

overheidssectoren gelden.<sup>10</sup> Integriteit maakt hiervan onderdeel uit. De Minister van BZK is tegelijkertijd als sectorwerkgever verantwoordelijk voor Rijk en Politie. Daarnaast is de Minister van BZK systeemverantwoordelijke voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Systeemverantwoordelijkheid moet worden onderscheiden van resultaatverantwoordelijkheid waarbij een minister direct verantwoordelijk is voor het bereiken van de resultaten. In het geval van systeemverantwoordelijkheid ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het behalen van de gewenste resultaten bij een lagere overheid of een ZBO. Het systeem moet daarbij de randvoorwaarden scheppen voor het kunnen behalen van de resultaten.

Integriteit is dus primair de verantwoordelijkheid van de overheidsorganisaties. In de eerste jaren was het doel van het integriteitsbeleid zoals dit door BZK werd uitgedragen dan ook dat het bestuur het belang van integriteit zou erkennen en risico's zou herkennen zodat het passende maatregelen kon nemen.<sup>11</sup> Aandacht voor bewustwording en cultuur, een goede inzet van bestaande instrumenten en een aanscherping van sectorspecifieke voorzieningen en instrumenten zou voldoende moeten zijn. In laatste instantie kwam het aanpassen van wet- en regelgeving inzicht.<sup>12</sup>

In 2003 stelde de Minister van BZK duidelijk dat hij zijn coördinerende rol en systeemverantwoordelijkheid wilde versterken. Dit zou ook leiden tot het invoeren van de wettelijke verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid.<sup>13</sup>

Als systeemverantwoordelijke voor integriteit heeft BZK, naast het formuleren van een visie en een plan van aanpak in beleidsnota's, vooral de volgende instrumenten gehanteerd: aanpassing van wet- en regelgeving, sluiten van bestuursakkoorden, monitoring en ondersteuning door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Achtereenvolgens worden deze instrumenten besproken.

### 2.1. *Wet- en regelgeving*

Integriteit is onderdeel van de rechtspositie en opgenomen in de Ambtenarenwet en in lagere regelgeving. Centrale bepaling in de Ambtenarenwet is dat een ambtenaar zich dient te gedragen als goed ambtenaar. Plichtsverzuim is hiervan een afgeleide. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen. Het bevoegd gezag kan daarbij een nadere invulling geven aan het begrip goed ambtenaar. In de Ambtenarenwet is hierover

10 Het werkgeverschap bij de overheid is onderverdeeld in veertien sectoren. Rijk, Defensie, Politie, Rechterlijke macht, Provincies, Gemeenten, Waterschappen, maar ook Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Middelbaar beroepsonderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoeksinstituten en Universitair medisch centra worden gerekend tot de overheid.

11 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 2 en 11. Zie voor een overzicht van de ontwikkeling van het integriteitsbeleid door BZK: T. Lamboo, *Integriteitsbeleid*

bij de Nederlandse politie, Delft: Eburon 2005, p. 135-150.

12 Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen van het Nederlandse integriteitsbeleid in de afgelopen 15 jaar: A. Hoekstra, A.F. Belling en E. van der Heide, "A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector; Beyond compliance", in: L.W.J.C. Huberts, L. Carole en J. Maesschalck (Ed.), *Ethics and integrity of governance: perspectives across Frontiers*. Edward Elgar 2008.

13 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 844, nr. 2, Integriteit openbaar bestuur en politie.

een aantal thema's specifiek benoemd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- goed werkgeverschap;
- klokkenluidersregelingen;
- nevenwerkzaamheden en financiële belangen.

#### *Goed ambtenaarschap vraagt om goed werkgeverschap*

Integriteit vraagt niet alleen om goed ambtenaarschap, ook het bevoegd gezag dient zich te gedragen als een 'goed werkgever'. In de eerste plaats doordat de werkgever de organisatie zo inricht en dusdanige voorwaarden schept waardoor integer handelen wordt bevorderd. Sinds 1 maart 2006 geldt daarom voor het openbaar bestuur, de Politie en Defensie de formeelwettelijke plicht om een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.<sup>14</sup> Centrale bepaling is de verplichting voor het bevoegd gezag om te zorgen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Ook is wettelijk voorgeschreven dat bij de aanstelling als ambtenaar de eed of belofte wordt afgelegd.<sup>15</sup>

Het scheppen van de voorwaarden beperkt zich niet tot formele regelingen. Het betekent ook dat leidinggevend en bestuurders een voorbeeldfunctie vervullen. Zij moeten het toonbeeld zijn van integriteit en zij moeten het beleid actief uitdragen, door bijvoorbeeld integriteit aan de orde te stellen in het werkoverleg en tijdens functioneringsgesprekken.

Goed werkgeverschap houdt ook in dat de lei-

ding zorg draagt voor een open cultuur binnen de organisatie, waarin het mogelijk is om dilemma's aan de orde te stellen, waarin ambtenaren elkaar maar ook leidinggevenden veilig kunnen aanspreken op gedrag en waarin het management en bestuur open staan voor ambtelijke kritiek en advies. Interessant is in dit verband de studie van Bovens naar kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren binnen de gemeente Amsterdam.<sup>16</sup> Hierin wordt beschreven hoe de bestuurlijke machtscultuur binnen die gemeente leidt tot ambtelijk paladijnengedrag, indek-reflexen en een onveilige organisatie.

De werkgever dient de werknemer niet alleen te beschermen tegen onnodige verleidingen, maar hem ook op een eerlijke en rechtvaardige wijze te behandelen. De rechter kan de aan- of afwezigheid van de voorwaarden van goed werkgeverschap meenemen in zijn beoordeling van plichtsverzuim door ambtenaren.

#### *Klokkenluidersregelingen*

Misstanden in de organisatie doen afbreuk aan het goede functioneren van de overheid en tasten de geloofwaardigheid aan. Willen misstanden adequaat worden opgelost, dan moet duidelijk zijn hoe een ambtenaar moet omgaan met vermoedens van misstanden. Daarom is voor de verschillende overheden de verplichting vastgelegd om daarvoor een procedure vast te stellen.<sup>17</sup> Tevens is een beschermingsbepaling voor de melder opgenomen.<sup>18</sup> In aanvulling op de interne procedure is een externe procedure wenselijk geacht. Hiervoor hebben de sectoren

14 Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (*Stb.* 2005, 695).

15 Zie *Stb.* 2005, 695.

16 M. Bovens, "Op elkaar aangewezen, een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren, eindrapportage", in

opdracht van het College van B&W van Amsterdam, USBO Universiteit Utrecht 2004.

17 Bij de wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (*Stb.* 2003, 60). Zie ook *Stb.* 2006, 129.

18 Vgl. (thans) de art. 125quinquies lid 3 Ambtenarenwet en art. 12quater lid 2 Militaire ambtenarenwet 1931.

externe commissies ingesteld of aangewezen. De vertrouwenspersoon integriteit kan ook een rol spelen bij het melden van vermoede misstanden. Voor de sectoren Rijk, Defensie en Politie is instelling hiervan verplicht gesteld.<sup>19</sup>

Begin 2008 bleek uit een onafhankelijke evaluatie van de klokkenluidersregelingen dat de huidige klokkenluidersregelingen – in de beleving van ambtenaren – te weinig bescherming bieden. Op basis van de aanbevelingen in het evaluatierapport en overleg met relevante partners, heeft de Minister van BZK op 13 november 2008 de Tweede Kamer geïnformeerd over een actieplan.<sup>20</sup> Naar haar stellige overtuiging werken klokkenluidersregelingen alleen als melders veilig, vertrouwd en eenvoudig meldingen kunnen doen. Om dat te bewerkstelligen zal onder meer de toegankelijkheid van de klokkenluidersregelingen in de sectoren Rijk en politie, de sectoren waarvoor de Minister van BZK als werkgever verantwoordelijk is, worden verruimd. Ook zal de bescherming van de melder in die regelingen worden geconcretiseerd. Voorkomen moet worden dat melders terecht komen in een situatie waarin zij schade lijden.

Andere sectoren binnen het openbaar bestuur zullen naar aanleiding van de evaluatie ook maatregelen treffen om het melden te bevorderen en de melder beter te beschermen. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Minister BZK zal deze waar nodig wijzigingen krachtig aanbevelen.

#### *Nevenwerkzaamheden en financiële belangen*

Om de integriteit van de overheid te beschermen

moet belangenverstrengeling worden voorkomen. Het meest bekend zijn mogelijke belangenverstrengeling in het geval van nevenwerkzaamheden en financiële belangen. In 1997, 2003 en 2006 is de Ambtenarenwet aangescherpt. Het bestuur is daardoor verplicht om voor ambtenaren regels te stellen over een geclausuleerde meldingsplicht, een bevoegdheid tot registreren van nevenwerkzaamheden en het geclausuleerde verbod van bepaalde nevenwerkzaamheden.<sup>21</sup> Bovendien geldt de verplichte openbaarmaking van geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren die zijn aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden noodzakelijk is.<sup>22</sup> Tevens is het bestuur de mogelijkheid geboden om een meldplicht voor dergelijke belangen en transacties te regelen.<sup>23</sup>

#### 2.2. *Bestuursakkoorden*

Om goed invulling te kunnen geven aan de coördinerende rol en de systeemverantwoordelijkheid was meer inzicht nodig in de mate waarin overheidsorganisaties daadwerkelijk integriteitsbevorderende maatregelen hadden genomen. In 2004 is daarom voor het eerst het integriteitsbeleid bij Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie geïnventariseerd. De uitkomsten van de inventarisatie gaven overheidsbreed aanleiding voor maatregelen ter verbetering. Daarom is in september 2005 in een bestuurlijk overleg met de sectoren overeengekomen dat de betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid zullen voeren dat aan bepaalde 'basisnormen' voldoet.<sup>24</sup> Een

19 Zie *Stb.* 2006, 129.

20 *Kamerstukken II* 2008/09, 28 844, nr. 32.

21 Wet van 21 mei 1997, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden (*Stb.* 224).

22 Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (*Stb.* 60).

23 Vgl. art. 125 lid 2 Ambtenarenwet en art. 12 lid 2 Militaire Ambtenarenwet.

24 Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, april 2006.

gezamenlijke inzet moest ertoe leiden dat elke overheidsorganisatie eind 2007 zou beschikken over een set van integriteitsmaatregelen die voldoet aan de geformuleerde 'basisnormen'.

De basisnormen betreffen integriteitsmaatregelen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers en instrumenten om toezicht te houden op de werking van het integriteitsbeleid. Veel van deze maatregelen zijn (inmiddels) verplicht op grond van de Ambtenarenwet of de Gemeentewet.

Ook in de bestuursakkoorden tussen de Minister van BZK en de VNG (juni 2007) en IPO (juni 2008) en de zelfstandige publieke werkgevers (juni 2008) is integriteit als thema opgenomen. De bestuursakkoorden met VNG en IPO bevatten naast de basisnormen ook de registratie van integriteitsschendingen. Al enkele jaren was gewezen op het belang van uniforme registratie om zo het inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen te verbeteren. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het landelijk model "Registratie Integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie".<sup>25</sup> Het model is opgesteld door het Ministerie van BZK samen met VNG, IPO, UvW en de politie. Zij gaan overheidsorganisaties stimuleren met dit nieuwe model te werken.

### 2.3. *Monitoring*

In 2008 heeft BZK het integriteitsbeleid bij de overheidsorganisaties van openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en politie voor de tweede keer geïnventariseerd. Uit de resultaten blijkt dat er in vergelijking met 2004 sprake is van een duidelijke vooruitgang in de mate waarin het openbaar bestuur en politie in hun integriteitsbeleid voor ambtenaren

voldoen aan de wettelijke verplichtingen en basisnormen. Voor drie wettelijke verplichtingen vond de minister de resultaten echter teleurstellend (zie ook tabel 1). Het betreft:

1. de implementatie van de regeling voor melding van financiële belangen;
2. de implementatie van de regeling voor het openbaar maken van gemelde nevenfuncties;
3. het afleggen van verantwoording over het integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode.

De oorzaken zullen samen met de betrokken overheidssectoren worden onderzocht. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden voor verbetering.<sup>26</sup>

Betreffen de inventarisaties vooral de implementatie van het systeem, enkele andere onderzoeken richten zich meer op de resultaten die met het beleid beoogd worden.

Elke twee jaar houdt BZK een groot onderzoek onder ambtenaren bij alle dertien overheidssectoren. Uit onderzoek in 2006 bleek dat één op de zeven ambtenaren weinig vertrouwen heeft in de integriteit van de eigen organisatie. Het onderzoek in 2008 laat zien dat het vertrouwen nauwelijks is toegenomen. Ook is de organisatiecultuur, in termen van open cultuur en het kunnen uiten van kritiek, nauwelijks verbeterd. Wel zijn meer ambtenaren van mening dat zij zonder nadelige gevolgen voor henzelf integriteitsvraagstukken kunnen aankaarten bij collega's of leidinggevendenden. Ook zijn meer ambtenaren van mening dat er regelmatig aandacht wordt besteed aan integriteit.<sup>27</sup>

De IntegriteitSpiegel is ontwikkeld door BZK als instrument voor organisaties om te meten

25 "Registratie Integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie", Ministerie van BZK, november 2008.

26 *Kamerstukken II*, 28 844, nr. 13.

27 Zie Trendnota Arbeidszaken Overheid 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 701, nrs. 1-2, p. 18.

hoe medewerkers de integriteit en het ethische klimaat van de organisatie beleven.<sup>28</sup> In 2006 is een eerste meting gehouden onder alle sectoren. Hieruit blijkt onder andere dat ambtenaren meer vertrouwen hebben in collega's dan in de organisatie als geheel. Ook blijkt dat de onderzochte type schendingen soms tot vaak voorkomen in de organisatie (bijvoorbeeld 9% voor geschenken en aanbiedingen, 20% voor belangenverstrengeling, 40% voor onverantwoord

gebruik van organisatiemiddelen). Ook is 35% van mening dat de voorschriften, gedragscodes en procedures over integriteit vooral een formaliteit zijn, maar niet in de praktijk leven.

Deze resultaten geven aan dat er met wet- en regelgeving en basisnormen weliswaar een systeem is opgezet, maar dat de feitelijke implementatie hiervan door organisaties nog aandacht behoeft.

Tabel 1: Resultaten integriteitsbeleid ambtenaren per sector (in procenten)

Wet en regelgeving (W) en basisnormen (B)		Rijk	Provin- cies	Gemeen- ten	Water- schappen	Politie	
		2007	2007	2007	2007	2007	
<b>Integriteitsbeleid algemeen</b>							
1	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	B+W	89	100	93	100	86
3	Aandacht voor de verplichte thema's <sup>a</sup>	W	93	98	77	88	91
4	Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid	B+W	61	64	30	32	45
5	Integriteit is vast onderdeel personeelsbeleid	W	94	100	86	86	100
6	Verplichte items in personeelsbeleid <sup>b</sup>	W	84	76	59	65	83
7-8	Periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies, processen	B	56	45	15	23	32
9	Informatie in centrale registers:	B					
	– Vertrouwensfunctie	-	83	82	37	59	100
	– Integriteitsschendingen	-	83	73	47	55	95
10	Politiek orgaan betrokken bij het integriteitsbeleid	B	78	100	93	86	100
<b>Gedragscodes</b>							
11	Organisatie beschikt over een gedragscode <i>waarvan</i>	B+W	94	100	91	95	* 64
14	Verantwoording naleving gedragscode	W	35	55	34	24	50
<b>Werving en Selectie</b>							
15	Beschikt over procedures W&S (waarin aandacht voor integriteit)	B	100	100	98	91	100

28 Zie [www.internetspiegel.nl](http://www.internetspiegel.nl).

a. Gemiddelde van de resultaten op de vier verplichte thema's.  
b. Gemiddelde van de resultaten op de drie verplichte items.

## Vervolg tabel 1

**Kwetsbare functies**

16	Bijhouden overzicht kwetsbare functies	B	72	64	20	45	77
18	Treffen maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken	B	94	91	76	82	100

**Afleggen ambtseed of -belofte**

19	Afleggen ambtseed of -belofte bij aanstelling	B+W	100	100	80	82	100
----	---	-----	-----	-----	----	----	-----

**Regelingen nevenwerkzaamheden en financiële belangen**

23	Nadere regeling verplichte melding nevenwerkzaamheden	B+W	94	91	83	91	91
24	Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden	B+W	78	73	77	82	77
25	Nadere regeling verplichte openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden	B+W	* 56	82	39	37	36
26	Nadere regeling verplichte melding financiële belangen	B+W	17	55	17	18	18

**Maatregelen gericht op informatiebescherming**

27	Voorschriften omgang vertrouwelijke informatie	B	100	100	73	82	95
28	Maatregelen ter bescherming	B	100	100	79	86	100

**Geschenkenregelingen**

29	Regeling voor aannemen van geschenken of uitnodigingen	B	94	100	95	95	82
----	--	---	----	-----	----	----	----

**Inkoop en aanbestedingsprocedures**

32	Vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid	B	100	100	94	100	* 73
----	--	---	-----	-----	----	-----	------

**VPI, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit**

37	Vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties	B	89	91	73	95	* 50
39	Procedure melden vermoedens van misstanden	B+W	89	100	88	100	* 55
41	Procedure voor verrichten van onderzoek	B	78	73	41	50	95
43	Procedure voor afhandeling gebleken integriteitsinbreuk	B	64	63	51	64	76
	Aantal respondenten		18	11	210	22	22

\* Een aantal sectorale regelingen, die voor alle betrokken overheidsorganisaties gelden, blijken niet altijd als zodanig te zijn herkend door de geënquêteerde functionarissen. Hierdoor geven de resultaten in een aantal gevallen een enigszins vertekend beeld.



#### 2.4. *De ondersteunende rol: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector*

##### *Aanleiding en achtergrond*

Het voornemen tot de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) vindt zijn oorsprong in de nadagen van de Bouwfraude. In de nota "Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie" (2003) wordt het beleidsvoornemen tot de oprichting van een dergelijk expertisecentrum formeel aangekondigd. De verschillende kritische rapporten over de stand van zaken van het integriteitsbeleid binnen de overheid die in de jaren daarna zijn verschenen, hebben dit voornemen verder versterkt.<sup>29</sup> Bij de aanscherping van de Ambtenarenwet in 2006 heeft de Minister van BZK aangegeven zich niet te willen beperken tot het stellen van nieuwe aanvullende eisen ten aanzien van het te voeren integriteitsbeleid, maar overheden er ook feitelijk bij te willen ondersteunen om daaraan te kunnen voldoen.<sup>30</sup>

##### *Positionering en organisatorische inbedding*

In de periode 2006-2008 maakte BIOS onderdeel uit van de beleidsdirectie Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van BZK. Besloten is om BIOS per 1 januari 2009 meer op afstand en daarmee onafhankelijker te positioneren van dit ministerie en onder te brengen bij het Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP). Daar lagen verschillende motieven aan ten grondslag. In de eerste plaats omdat hiermee tegemoet gekomen wordt aan het VN verdrag tegen corruptie (2003) dat lidstaten oproept tot het instellen van een onafhankelijke integriteitsbevorderende instantie. In de tweede plaats ligt

hieraan de vooronderstelling ten grondslag dat overheden gemakkelijker bij BIOS te rade zullen gaan als het bureau niet langer onderdeel uitmaakt van dezelfde beleidsdirectie die ook verantwoordelijk is voor het monitoren en evalueren van het integriteitsbeleid.

##### *Filosofie en visie*

BIOS is een initiatief voor en door de overheid en werkt voor de gehele publieke sector. Het bureau heeft als doel het leerproces op het gebied van integriteit te bevorderen, zodat overheden zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zélf invulling te kunnen geven aan het integriteitsbeleid. Dit vanuit de overtuiging dat integriteit een kernwaarde is van de overheid, hetgeen betekent dat de zorg voor het integriteitsbeleid niet uitbesteed behoort te worden. Met andere woorden de organisatie dient zich het integriteitsmanagement uiteindelijk eigen te maken. BIOS stimuleert en ondersteunt overheden daarbij en voorkomt tegelijkertijd dat zij het 'integriteitswiel' geheel zelf moeten uitvinden. Integriteit is, in de visie van BIOS, een kwaliteitsstandaard voor het beoordelen van het functioneren van organisaties en personen. Niet alleen om de mate van onkreukbaarheid aan te geven, ook als een maatstaf voor het handelen conform de waarden en normen van goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap. Een volwaardig integriteitsbeleid is zowel effectief, evenwichtig als samenhangend. BIOS biedt een gevarieerd palet aan instrumenten en diensten die een dergelijk integriteitsbeleid mogelijk maken. Deze zijn onderdeel van de 'Integriteitsinfrastructuur' die BIOS heeft ontwikkeld, die in paragraaf 3 uitgebreid wordt besproken.

<sup>29</sup> Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 844, nr. 5); Algemene Rekenkamer, *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004* (*Kamerstukken II*

2003/04, 28 844, nr. 5); Huberts en Nelen, 2005.

<sup>30</sup> *Stcrt.* 2006, 62, p. 1: "Speciaal bureau helpt overheid bij integriteitsbeleid".

*Taken en instrumenten*

BIOS stimuleert en ondersteunt de verschillende overheidssectoren bij de opzet en invoering van integriteitsbeleid. Daartoe vervult het bureau verschillende taken, te weten: het vergaren van kennis en expertise op het gebied van integriteit(sbeleid) in binnen- en buitenland; het faciliteren van de uitwisseling van deze kennis, expertise en ervaringen tussen publieke organisaties; en het ontwikkelen en beschikbaar stellen van praktisch toepasbare integriteitsinstrumenten (vaak in samenwerking met andere partijen).

Zoals gezegd stelt BIOS een gevarieerd palet aan integriteitsinstrumenten en diensten ter beschikking. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan risicoanalyses, dilemmatrainingen, diverse handleidingen, onderzoeksmethoden, opleidingen, trainingen en workshops. Daarnaast organiseert het bureau regelmatig congressen en expertmeetings en stelt het via de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl) kennis en expertise op integriteitsgebied beschikbaar.<sup>31</sup>

### 3. De Integriteitsinfrastructuur: integriteit in zicht

#### 3.1. Inleiding en aanleiding

De Integriteitsinfrastructuur is een model dat de samenhangende visie van BIOS op integriteit weergeeft.<sup>32</sup> De infrastructuur kan door overheidsorganisaties worden gebruikt bij het ontwikkelen van nieuw beleid en voor het toetsen van (de volledigheid van) het bestaande beleid.

Binnen de meeste overheidsorganisaties wordt al

enige tijd in meerdere of mindere mate aandacht besteed aan integriteit en integriteitsbeleid. Vanwege de omvattendheid van dit beleidsthema heeft het echter nog vaak een gefragmenteerd karakter. Dat komt doordat integriteitsbeleid binnen overheden veelal nog 'verkaveld' is over verschillende disciplines en afdelingen. De communicatie tussen deze actoren laat nogal eens te wensen over, waardoor beleid onsamenvattend kan worden. De infrastructuur benadrukt juist het integrale karakter van integriteitsbeleid en geeft aan wat de relevante aandachtsgebieden zijn van waaruit integriteitsbeleid vormgegeven kan worden.

#### *Uitgangspunten van de Integriteitsinfrastructuur*

Naast het opheffen van de fragmentatie van het integriteitsbeleid liggen drie uitgangspunten ten grondslag aan de werking van het model. In de eerste plaats geldt voor integriteitsbeleid dat de sterkte van de keten wordt bepaald door de kracht van de zwakste schakel. Dit betekent dat als aan bepaalde schakels (aandachtsgebieden) van het integriteitsbeleid onvoldoende aandacht wordt gegeven de organisatie op die punten kwetsbaar wordt. In de tweede plaats is het van belang om elk instrumenten dat wordt ingezet te ijken op elk van de aandachtsgebieden. Dat betekent bijvoorbeeld voor het instrument gedragscode dat: het topmanagement het belangrijk vindt (1); het een weergave geeft van de waarden en normen van de organisatie (2); het weer moet geven wat de procedures zijn op het gebied integriteit (3); het onder de aandacht wordt gebracht van nieuw personeel en het een onderdeel wordt van de cultuur (4); wordt

31 Raadpleeg voor het volledige overzicht van de diverse producten en diensten de website: [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

32 Het model kan geraadpleegd worden op de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl). Voor meer informatie over dit model zie ook: E.D. Karssing en A. Hoekstra, "Het

gelijk van Ien Dales", in: F. Kok en T. van der Maas, *Zuiver op de graat; Hoe integer is Nederland*, Van Gorcum 2006. A. Hoekstra en E.D. Karssing, "Instrumenten voor een integraal integriteitsbeleid", *Methoden, technieken en analyses*. Afl. 87, februari 2007.

opgetreden bij overtredingen van de code (5); en dat de code regelmatig wordt geëvalueerd en wordt bijgesteld (6). Dit voorbeeld maakt ook duidelijk dat in de systematiek van de aandachtsgebieden een logische cyclus zit verweven. Dit is de derde gedachte die ten grondslag ligt aan het model.

### 3.2. *Aandachtsgebieden en instrumenten*

De Integriteitsinfrastructuur is opgebouwd uit de volgende zes schakels of aandachtsgebieden voor integriteitsbeleid:

1. commitment en visie van de ambtelijke leiding
2. waarden en normen
3. structuren en processen
4. personeel en organisatiecultuur
5. incidenten
6. evaluatie, rapportage en verantwoording.

De aandachtsgebieden worden in de volgende paragraaf kort toegelicht. Per aandachtsgebied wordt tevens op de website uitgebreid aangegeven welke instrumenten en maatregelen overheden kunnen inzetten om invulling te geven aan deze aandachtsgebieden. Voor het aandachtsgebied structuren en processen worden bijvoorbeeld onder andere de volgende maatregelen genoemd en toegelicht: administratieve organisatie / interne controle, functie-roulatie, functiescheiding, werving-, selectie- en aannamebeleid, verklaring omtrent gedrag en organisatievoorlichtingen.

### 3.3. *De aandachtsgebieden nader toegelicht*

*Commitment en visie van de ambtelijke leiding*  
Effectief integriteitsbeleid is maatwerk. Het beleid moet passen bij de eigen organisatiestructuur en -cultuur en zal dus niet overal hetzelfde zijn. Het is de taak en verantwoordelijkheid van het topmanagement om een visie op integriteit

en integriteitsbeleid te ontwikkelen en dit beleid ook actief te steunen en uit te dragen. Deze zorg en verantwoordelijkheid voor een goed integriteitsbeleid is een belangrijk aspect van goed werkgeverschap en een recht van de ambtenaren die werkzaam zijn binnen de organisatie. Goed werkgeverschap ondersteunt goed ambtenaarschap.

#### *Waarden en normen*

De waarden en normen van een organisatie geven aan waar de organisatie voor staat. Waarden geven aan wat goed, gewenst en waardevol is. Waarden motiveren mensen doordat ze een appel op hen doen. Waarden zijn vaak open geformuleerd. In die abstractie ligt de kracht van waarden, maar dit heeft ook een prijs. Het is niet zonder meer duidelijk welk concreet gedrag een waarde precies voorschrijft. Normen zijn wat dat betreft een stuk concreter. Ze geven veel duidelijkere grenzen en handelingsrichtlijnen aan. De waarden en normen vormen het onderliggende gedachtegoed waarop het integriteitsbeleid is gebaseerd. Zij bieden een kader en ijkpunt voor integer en goed ambtelijk handelen binnen een organisatie. Gedragscodes zijn hiervan een voorbeeld.

#### *Structuren en processen*

De formele structuren en processen van de organisatie omvatten het geheel van formele regels, procedures en voorschriften die bepalen hoe de organisatie functioneert, wat medewerkers moeten doen, op welke wijze zij de werkzaamheden behoren uit te voeren en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. De inrichting van de organisatie moet zo zijn vormgegeven dat zij integer handelen bevordert. Ook controle en toezicht maken hiervan deel uit. Veel integriteitsmaatregelen kunnen via de organisatiestructuur worden belegd.

#### *Personeel en organisatiecultuur*

Een belangrijk aandachtsgebied voor integriteitsbeleid is het personeelsbeleid. In het per-

soneelsbeleid dient onder andere aandacht te worden besteed aan de werving en selectie van nieuwe ambtenaren. Maar ook na de indiensttreding dient vanuit de personele hoek aandacht te worden besteed aan integriteit. Bijvoorbeeld via introductiecurricula en trainingen, maar ook door aandacht te hebben voor goed personeels- en HRM-beleid in de brede zin van het woord. Want werkgevers die niet op een rechtvaardige en integere wijze omgaan met hun personeel lokken soortgelijk gedrag uit bij hun medewerkers. De organisatiecultuur bestaat uit de informele waarden en normen die de manier van werken binnen de organisatie bepalen. Deze is van grote invloed op de integriteit binnen de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als openheid, aanspreekbaarheid en kritiek kunnen leveren aan elkaar en aan het management. In het bevorderen van de integriteit van de organisatie via de cultuur speelt vooral communicatie en veiligheid een belangrijke rol. Bijvoorbeeld door aandacht voor integriteit tijdens werkoverleggen en voor een omgeving waarin medewerkers zich veilig voelen om integriteitsschendingen aan de orde te stellen.

#### *Incidenten*

Geen enkel integriteitsbeleid kan uitsluiten dat incidenten plaatsvinden. Het oppakken van (vermoedens van) misstanden is daarom een aandachtsgebied dat niet mag ontbreken. Het zorgvuldig en krachtadig aanpakken van (vermoedens) van misstanden draagt bij aan het herstellen en zelfs het versterken van vertrouwen van burgers in de overheid. Belangrijk daarbij is dat het management consequent en consciëntieus optreedt tegen integriteitsschendingen. Bovendien dient naar de medewerkers gecommuniceerd te worden zodat duidelijk wordt dat dergelijke gedragingen niet worden getolereerd. Indien dit niet gebeurt, is dat een signaal voor de medewerkers dat aan integriteit niet al te veel waarde wordt gehecht. Consequentie daarvan is dat onbestraft niet-integer gedrag van de één, soortgelijk gedrag bij de ander uitlokt. Tevens

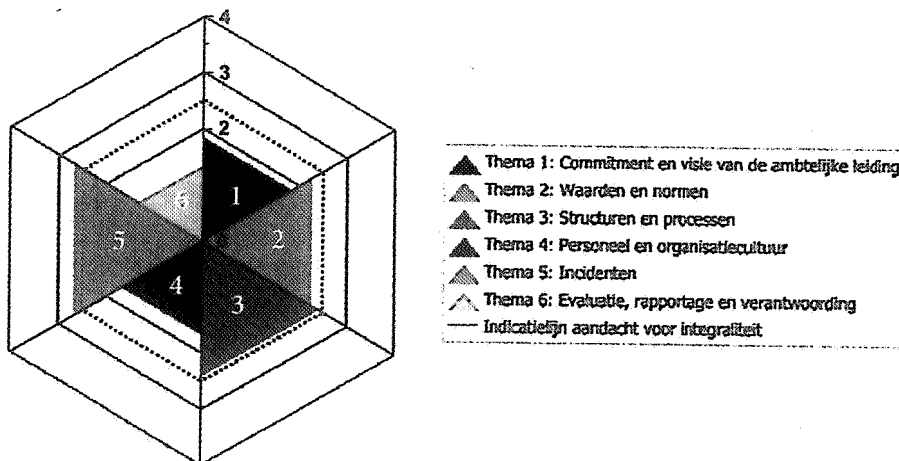
bestaat het gevaar dat aanvankelijk kleine schendingen bij het uitblijven van correctie uitgroeien tot grotere integriteitsschendingen.

#### *Evaluatie, rapportage en verantwoording*

Het sluitstuk van het integriteitsbeleid is het monitoren en evalueren van het beleid en de concrete instrumenten. De uitkomsten daarvan dienen gerapporteerd te worden aan het topmanagement en aan het democratisch gekozen orgaan van de eigen overheidsorganisatie. Vragen die hiervoor voor de hand liggen zijn bijvoorbeeld: Levert die inspanning ook het gewenste resultaat op? Wordt het integriteitsbeleid ook daadwerkelijk uitgevoerd? Worden regels en procedures nageleefd? Zijn de doelstellingen realistisch en worden ze ook waargemaakt? Zonder informatie over de uitvoering en de doelmatigheid van het integriteitsbeleid kunnen processen niet worden beheerst, want dan is immers niet duidelijk waar gaten vallen en wanneer (bij)sturing nodig is. Het kan aanleiding geven om extra investeringen te doen op een of meerdere van de voorgaande aandachtsgebieden. Met de rapportage wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid.

#### 3.4. *Integriteitsinzicht*

Om de toegankelijkheid en toepasbaarheid van de Integriteitsinfrastructuur te verbeteren is er een nieuw (online) diagnosemethode door BIOS en de Nyenrode Business Universiteit ontwikkeld met de naam I-inzicht. I-inzicht bestaat uit een eenvoudige vragenlijst waarmee op snelle wijze de volwassenheid van het integriteitsbeleid bepaald kan worden. De insteek van I-inzicht is gebaseerd op zelfevaluatie. Op basis van de score van de vragen wordt de organisatie inzicht geboden in de stand van zaken van het vigerende integriteitsbeleid, de lacunes en de op te pakken actiepunten. De score wordt kenbaar gemaakt in een diagram zoals onderstaand en wordt aangevuld met een analyse en aanbevelingen.



Daarnaast beoogt I-inzicht op een gemakkelijke en overzichtelijke wijze het zeer brede aanbod aan instrumenten, maatregelen en handreikingen van de integriteitsinfrastructuur toegankelijk te maken. De zelfevaluatiemethode verhoogt de herkenbaarheid van de resultaten, zodat de doorverwijzing naar instrumenten zal aansluiten bij de aspecten van het integriteitsbeleid waar de organisatie verbetering nastreeft. De waarde van de toepassing van het instrument neemt toe als het wordt uitgezet onder meerdere collega's zodat er een breder beeld van het organisatorische integriteitsbeleid ontstaat op basis van discussie en gemeenschappelijk gedeelde meningen.

#### 4. Slot: toekomstige vraagstukken

Het belang van een integere overheid is onmiskenbaar. Nederland kan zich beroepen op een goede reputatie op dit terrein. Ook oogt het systeem behoorlijk compleet: de normen zijn gesteld, er is ondersteuning en er wordt gemonitord. Desalniettemin is het wel belangrijk om kritisch te blijven. Ten eerste liet de evaluatie van de klokkenluidersregelingen zien dat de bestaande regelgeving voor verbetering vatbaar was. Andere wet- en regelgeving is (nog) niet op een vergelijkbare grondige wijze geëvalueerd. Ten tweede is een adequaat integriteitsbeleid afhankelijk van een goede implementatie bij overheidsorganisaties; regelingen moeten niet alleen worden opgesteld maar het onderwerp

moet ook in het dagelijkse werk aandacht krijgen. Ten derde weten we nog maar relatief weinig van de effectiviteit van het beleid: leiden de maatregelen tot meer bewustwording, minder schendingen en een betere overheid?

Tegelijkertijd wordt er een zekere 'integriteitsmoeheid' ervaren. Zeker met de urgente problemen die de burger en de overheid bedreigen, kan de aandacht voor integriteit naar de achtergrond verdwijnen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de kredietcrisis en de daarmee gepaard gaande recessie, of de krapte op de arbeidsmarkt die alle sectoren zal raken. Met een instortende bouwsector kan de bouwfraude al snel ver weg lijken: ondanks de grote vastgoedfraude zaak op de Zuidas van Amsterdam die momenteel nog onderwerp van onderzoek is. Met een te groot aantal nauwelijks te vervullen vacatures, ben je als werkgever blij met elke arbeidskracht die solliciteert. Een zorgvuldige screening op kwaliteit en integriteit kan daarbij al snel een sluitpost worden.

Deze voorbeelden laten zien dat het creëren van een tegenstelling tussen urgente problemen als de kredietcrisis en aandacht voor integriteit een vals beeld geeft. Het signaleren van risico's en daarmee aandacht voor preventie houdt nooit op maar vraagt continue borging van integriteit in de organisatie en is daarmee een kwestie van *frappez toujours*.