



BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR

LEIDRAAD

INTEGRITEIT
GEWAARBORGD

CAOP

LEIDRAAD

INTEGRITEIT GEWAARBORGD

**CAOP
BIOS**

Informatie

W www.integriteitoverheid.nl
E info@integriteitoverheid.nl
T 070 - 376 59 37

Juli 2009



Gebruiksvoorwaarden

Deze leidraad is ontwikkeld door BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector). BIOS, geïnitieerd en ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is per 1 januari 2009 ondergebracht bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het terrein van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen in het publieke domein.

Deze uitgave is specifiek ontwikkeld voor overheidsorganisaties. Het intellectuele eigendom berust bij BIOS en is auteursrechtelijk beschermd. Het is niet toegestaan deze leidraad, of delen daarvan, voor andere (commerciële) doeleinden te gebruiken zonder voorafgaande toestemming van BIOS.

Inhoudsopgave

Inleiding 7

**1 Borging: Integriteitsbeleid verankeren binnen
de overheidsorganisatie 9**

**2 Borging: Integriteit verankeren in het handelen van
medewerkers 15**

Inleiding

Doel

‘Integriteit gewaarborgd’ is een leidraad over het thema borging van integriteit binnen overheidsorganisaties. Deze uitgave geeft antwoord op de vraag hoe integriteit en integriteitsbeleid binnen de organisatie kunnen worden verankerd. De leidraad is opgesteld op basis van een expertbijeenkomst die georganiseerd is door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Het stuk is een eerste verkenning en doordenking van dit thema en brengt tevens enkele tips en valkuilen in kaart.

Betekenis van de term borging

Integriteit is een relatief nieuw beleidsthema. Integriteitsbeleid en integriteitsmaatregelen zijn deels nog in ontwikkeling en deels al geïmplementeerd. Nadenken over de borging van integriteit is een logische volgende stap in het ontwikkelingsproces van integriteit binnen de overheid. Maar wat moeten we verstaan onder de term ‘borging’?

Borgen is een term uit de scheepvaart. Een borgketting, -pen of -beugel is bedoeld om iets vast te zetten of te verankeren, zodat het zich niet kan loswerken. Dat is nodig, want een schip slingert en stamp. Ook in de financiële en juridische wereld heeft de term te maken met iets extra vastzetten, vastleggen of waarborgen. Een borg, zoals in borgtocht, borgakte of borgsom, dient om een afspraak zeker te stellen.

Wijzen van borging

In deze leidraad worden twee wijzen van borging van integriteit binnen de overheid onderscheiden. In de eerste plaats als institutionele en procesmatige verankering van integriteitsbeleid op organisatieniveau (1). Maar borging kan ook worden opgevat als het rechtstreeks beïnvloeden en bestendigen van integer handelen van medewerkers (2).

Er bestaat natuurlijk een relatie tussen de twee benaderingen en ze zijn beide belangrijk, maar de aanpak verschilt. In deze leidraad worden aspecten van beide benaderingen verkend, waarbij de verankering van het beleid op organisatieniveau iets meer nadruk heeft gekregen.

1 **Borging: Integriteitsbeleid verankeren binnen de overheidsorganisatie**

Er bestaan verschillende methoden om het integriteitsbeleid op organisatieniveau te verankeren. Enkele daarvan worden hieronder kort beschreven.

Integriteitscoördinator

Integriteit(sbeleid) raakt meerdere disciplines binnen overheidsorganisaties. Het beleid is geworteld in diverse afdelingen die elk een specifieke bijdrage leveren. Denk hierbij aan de afdeling Financiën, Personeelszaken, ICT, Bestuurlijk Juridische Zaken en de Auditdienst. Communicatie tussen deze afdelingen is niet altijd gegarandeerd. De samenhang is soms gebrekkig. De interne afstemming tussen de verschillende functionarissen die zich binnen een organisatie met integriteit bezighouden, moet daarom worden verbeterd. De ambtelijke leiding van een organisatie kan een integriteitscoördinator aanwijzen die verantwoordelijk is voor de interne afstemming en coördinatie van het beleid. De coördinator heeft het totaaloverzicht over alle disciplines op het gebied van het integriteitsbeleid en kan het waarborgen. Het is echter niet de bedoeling dat de coördinator al het integriteitswerk van de verschillende afdelingen naar zich toetrekt. Ook mag hij de verantwoordelijkheid van de lijnmanagers niet overnemen.

Aan de coördinator worden hoge eisen gesteld. Hij moet directe toegang hebben tot het ambtelijk gezag, onafhankelijk en gezaghebbend zijn, bekend zijn met de organisatie, gevoel hebben voor bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen, beschikken over strategisch inzicht, in staat zijn om draagvlak en vertrouwen binnen de organisatie te creëren en over vasthoudendheid en doorzettingsvermogen te beschikken. De integriteitscoördinator brengt, met respect voor het management en de inhoudelijk betrokken afdelingen, samenhang in het integriteitsbeleid. Daarnaast zijn voor de hand liggende taken:

- periodiek overleg met de afdelingen die een rol spelen ten aanzien van het integriteitsdossier;
- integrale advisering en rapportage aan de ambtelijke en politieke leiding;
- gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen;
- disciplineneutrale, toezichhoudende en stimulerende rol;
- monitoren of de gemaakte afspraken over integriteit worden nageleefd;
- centraal aanspreekpunt op integriteitsgebied voor de gehele organisatie;
- verkrijgen van totaaloverzicht, alsmede het bewaken van samenhang en volledigheid.

Uit de praktijk komen de volgende tips naar voren.

De integriteitscoördinator:

- zorgt zelf voor voldoende interne bekendheid en toegankelijkheid;
- is veelal een eenmansfunctie en zorgt daarom in de organisatie voor voldoende back-up (steun, 'sparringpartners', vervanging bij langdurige afwezigheid);
- doet extern kennis op en wisselt ervaringen uit met andere organisaties;
- organiseert draagvlak bij zowel bestuur en management als op de werkvloer;
- integreert het integriteitsbeleid zoveel mogelijk als onderdeel van de dagelijkse praktijk;
- maakt het management duidelijk dat integriteitsbeleid veel tijd kost en permanente aandacht vergt;

- vervult zijn taak (afhankelijk van de grootte van de organisatie) bij voorkeur fulltime;
- zorgt voor voldoende scheiding tussen preventieve en repressieve taken;
- zorgt ervoor dat hij niet als een dominee overkomt en past op voor de waan van de dag.

Organisatie-doorlichting en audits

Het doorlichten van de organisatie kan gezien worden als de basis van het integriteitsbeleid. Kwetsbaarheidsonderzoeken of risicoanalyses stellen de organisatie in staat om op relatief korte termijn de grootse kwetsbaarheden, risico's en verleidingen in kaart te brengen en de weerbaarheid tegen integriteitsschendingen te vergroten. Het is een manier waarmee op relatief snelle en effectieve wijze 'integriteitswinst' kan worden geboekt.^[1]

Ook in de Memorie van Toelichting op de gewijzigde Ambtenarenwet (1 maart 2006) wordt het doorlichten van de organisatie expliciet genoemd als een van de elementen van het te voeren integriteitsbeleid.^[2]

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) stelt verschillende instrumenten beschikbaar die organisaties daar zelf voor kunnen inzetten.^[3]

Een doorlichting is een momentopname. Daarom is het belangrijk om daarnaast het integriteitsbeleid en de maatregelen die op basis van de doorlichting zijn genomen, periodiek te blijven monitoren via audits.^[4]

-
- [1] Hoekstra, A., *Kwetsbaarheids- en risicoanalyses als pièce de résistance van integriteitsbeleid*. Nieuwsbrief Arbeidszaken, jrg. 7, nr. 11, november 2005. pp. 1-3.
- [2] Kamerstukken II 2003-2004, 29 436, nr.3. *Memorie van Toelichting op de wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit*. p.9.
- [3] *Handboek Integriteitsonderzoek en het Self Assessment Integriteit (SAINT)*. Voor meer informatie zie www.integriteitoverheid.nl
- [4] *Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het auditinstrument 'Integriteit bij het Rijk; een handreiking voor een audit'*. Dit instrument is beschikbaar via www.integriteitoverheid.nl.

De audit geeft op vier beleidsvelden een oordeel over de opzet en de werking van de integriteitsmaatregelen:

- organisatie/cultuur;
- administratieve organisatie/interne controle;
- personeelsbeleid;
- beveiligingsbeleid.

Per aandachtsgebied zijn toetspunten opgenomen die de organisatie kan nalopen om te bekijken of het integriteitsbeleid adequaat is ingevuld.

Het management is vervolgens verantwoordelijk voor de samenhang tussen de gebieden en moet zorgen voor een evenwichtig en gestructureerd integriteitsbeleid.

De organisatiedoorlichting en de audit kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Echter, meerwaarde ontstaat pas wanneer ze samen worden toegepast.

Interne verantwoording

Integriteit krijgt pas een structurele verankering in de organisatie als het een plaats krijgt in de beleids- en beheercyclus, via managementafspraken en verantwoordingsrapportages. Zodoende kan het integriteitsbeleid gemonitord en geëvalueerd worden. Door de jaarlijkse beleidsdoelstellingen van het management op integriteitsgebied expliciet vast te leggen, weet de organisatie wie waarvoor verantwoordelijk is. Immers, het beleid is meetbaar en inzichtelijk. Door middel van tussentijdse managementrapportages wordt periodiek verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten. Aan het einde van het jaar maakt de organisatie inzichtelijk in welke mate de beoogde doelstellingen zijn bereikt. Als het integriteitsbeleid en de maatregelen goed zijn vastgelegd, blijft de aandacht voor de uitvoering hiervan scherp. Alleen op deze manier houdt de leiding van de organisatie zicht op de uitvoering van het beleid en op de resultaten. Dat maakt het makkelijker om betrokkenen er op aan te spreken wanneer beleid en maatregelen dreigen te versloffen. Het is overigens een misverstand dat alleen de 'harde' kant van integriteit kan worden geborgd. Ook de 'zachte' kant is concreet en meetbaar te maken. Denk hierbij aan het bijhouden van het aantal gegeven trainingen, introductiecursussen et cetera.

Externe verantwoording

Er kan – en moet soms ook – gekozen worden voor het afleggen van externe verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid. Dat kan door een specifieke paragraaf aan het (sociaal) jaarverslag toe te voegen. Hierin wordt een overzicht gegeven van het gevoerde integriteitsbeleid. Maatregelen, activiteiten, schendingen en sancties komen in deze paragraaf aan bod. Buitenstaanders kunnen zo over de schouders meekijken. De buitenwereld wordt op die manier ook een meetinstrument. Daardoor wordt het corrigerend vermogen van de organisaties vergroot. Deze verantwoordingssystematiek sluit overigens geheel aan bij de in de Ambtenarenwet opgenomen verplichting; de organisatie legt jaarlijks verantwoording af over het integriteitsbeleid aan het desbetreffende democratisch vertegenwoordigend orgaan.^[5] Het ligt overigens voor de hand dat aspecten van de interne verantwoording waardevolle input opleveren voor de externe verantwoording.

Personeelsbeleid

In de Ambtenarenwet wordt gesteld dat integriteit(sbeleid) verankerd moet zijn in het personeelsbeleid.

Dit kan op verschillende manieren, zoals:

- integriteit opnemen en periodiek bespreken in werkoverleg en (functionerings)gesprek;
- het opnemen van integriteit in de wervings- en selectieprocedure;
- het verplicht laten afleggen van de eed of de belofte;
- introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers.

Het personeelsbeleid is in deze leidraad bewust als laatste genoemd, omdat het gaat om het rechtstreeks beïnvloeden en bestendigen van integer handelen van medewerkers. Het vormt een brug naar de tweede wijze van borging.

[5] Zoals Provinciale Staten, de gemeenteraad, het Algemeen Bestuur en de Tweede Kamer.

2 Borging: Integriteit verankeren in het handelen van medewerkers

Deze tweede vorm van borging is niet gericht op het organiseren van het integriteitsbeleid op organisatieniveau, maar op het rechtstreeks beïnvloeden en bestendigen van het integer handelen van medewerkers. Hiervoor zijn reeds maatregelen ontwikkeld. Zo zijn er gedragscodes, vertrouwenspersonen en regelingen hoe je moet omgaan met relatiegeschenken en nevenwerkzaamheden.^[6]

Het hebben van maatregelen is één ding, maar hoe kan integriteit vertaald en levend gehouden worden? Hoe wordt integer handelen een vanzelfsprekendheid in het dagelijkse werk van de medewerkers?

Gedragscodes

Een oplossing kan zijn om integriteit direct te verbinden met de waarden van de organisatie. Deze waarden zijn een belangrijk deel van de gedragscode. Hoewel de waarden per organisatie kunnen verschillen zijn een aantal kernwaarden te onderscheiden die voor elke overheidsorganisatie gelden:^[7]

- onpartijdigheid;
- betrouwbaarheid;
- zorgvuldigheid;
- dienstbaarheid en respectvolle bejegening;
- professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

Wie deze kernwaarden niet dient, handelt niet integer. De kernwaarden vormen als het ware het 'integriteitskompas' van medewerkers en leidinggevend.

[6] Een overzicht van deze maatregelen is te vinden in de 'Ambtenarenwet', de 'Modelaanpak basismethoden integriteit openbaar bestuur en politie' en de 'Integriteitsinfrastructuur'. Zie hiervoor www.integriteitoverheid.nl

[7] Zie hiervoor de 'Modelgedragscode' voor de sector Rijk op www.integriteitoverheid.nl

Integriteitsoverleg

Integriteit heeft betrekking op de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Deze waarden en normen krijgen in de dagelijkse praktijk betekenis door hierover regelmatig samen met collega's van gedachten te wisselen. Bijvoorbeeld over:

- de betekenis van deze waarden en normen voor de medewerker zelf en voor de organisatie;
- waar integriteit voor staat;
- de betekenis van 'goed ambtenaarschap';
- de kernwaarden die richtinggevend zijn voor het werken bij de overheid;
- de concrete integriteitsvraagstukken die zich binnen de eigen afdeling of organisatie voordoen; of
- de wijze waarop keuzes gemaakt moeten worden in situaties waarin regels geen uitsluitel bieden.

Het integriteitsoverleg stelt medewerkers in staat om goed ambtenaarschap en integriteit op praktische wijze invulling te geven.^[8] Het vormt een sleutel om integriteit te verankeren in het handelen van werknemers. Het is een gestructureerde vorm van collegiale consultatie en toetsing waarbij medewerkers met enige regelmaat integriteit bespreken en relateren aan hun eigen werkzaamheden. Dat kan bijvoorbeeld door gezamenlijk een praktijksituatie te onderzoeken waarin een medewerker een lastige beslissing moet of moest nemen, of door bijvoorbeeld een trend of ontwikkeling te bespreken die het werk beïnvloedt. Daarnaast levert het integriteitsoverleg op:

- dat ambtenaren hun kennis, ervaringen en inzichten delen en hun handelen op elkaar afstemmen;
- dat een cultuur van verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd waarin collega's op vanzelfsprekende wijze integriteitsvraagstukken met elkaar bespreken en elkaar daarop ook aanspreken;
- dat er gemeenschappelijke 'ijkpunten' worden ontwikkeld voor beslissingen in het grijze gebied;
- dat ambtenaren bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe, geactualiseerde of aangescherpte afspraken, richtlijnen en regels.

[8] Zie voor meer informatie de Leidraad Integriteitsoverleg op www.integriteitoverheid.nl

Trainingen en workshops

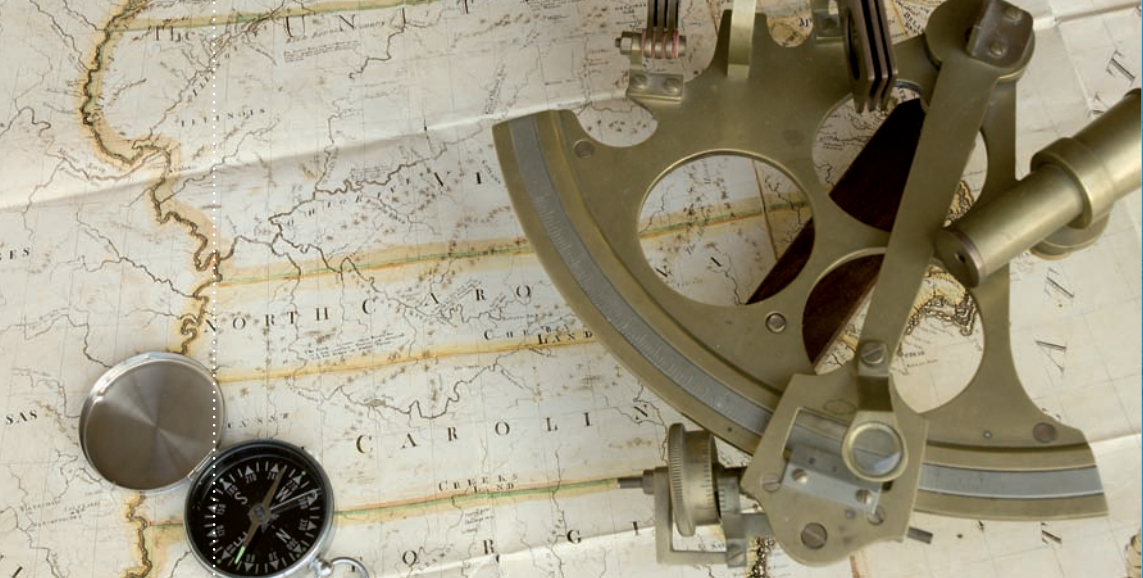
Naast de code en het integriteitsoverleg kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van trainingen en workshops om het integer handelen van medewerkers te bevorderen en te bestendigen. Trainingen bestaan er in vele soorten en maten. BIOS heeft onlangs de Integriteitskubus ontwikkeld aan de hand waarvan overheidsorganisaties zelf dergelijke trainingen aan de medewerkers kunnen geven.^[9]

Samenvatting en valkuilen

In deze leidraad worden twee benaderingen aangereikt voor het borgen van integriteit en integriteitsbeleid binnen overheidsorganisaties. Ze hebben betrekking op het verankeren van integriteitsbeleid op organisatieniveau en het bevorderen van integer handelen op medewerkerniveau. We sluiten af met enkele valkuilen die borging in de weg kunnen staan:

- een te formele regelgeleide integriteitsbenadering is vaak negatief van aard en kan weerstand oproepen;
- als onvoldoende wordt gestuurd op de integriteit en de voorbeeldrol van het management zal integriteit niet binnen de organisatie beklijven;
- als integriteit wordt ingevuld als incidentenmanagement kan het zich niet vestigen als vaste kernwaarde;
- de aandacht voor integriteitsbeleid heeft de neiging na verloop van tijd weg te zakken en vergt dus permanente aandacht en onderhoud;
- organisatieontwikkelingen zoals afslankingen, bestuurlijke druk op medewerkers en effectiviteitsdenken, kunnen een negatief effect hebben op het integriteitsbeleid.

[9] *De Integriteitskubus kan samen met een begeleidende handleiding worden opgevraagd bij het BIOS. Zie hiervoor www.integriteitoverheid.nl.*



BUREAU INTEGRITEITSVEROEDERING OPENBARE SECTOR

CAOP BIOS

Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

T 070 - 376 59 37
F 070 - 345 78 28
E info@integriteitoverheid.nl
W www.integriteitoverheid.nl