

7 Integriteit

AMBTELIJKE INTEGRITEIT; TUSSEN ZWARTKIJKERIJ EN ZELFGENOEGZAAMHEID

Drs. A. Hoekstra

A.F. Belling

1 INLEIDING

De bouwsector, de banken, de wetenschap, woningbouwcorporaties, het bedrijfsleven, de sport, charitatieve instellingen, de gezondheidszorg, het notariaat en de rechterlijke macht zijn voorbeelden van sectoren en beroepsgroepen die recentelijk in opspraak zijn gekomen door integriteitskwesaties. Naast verkwisting, die vaak met niet-integer handelen gepaard gaat, kunnen integriteitsschendingen ook ernstige gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening, evenals voor het aanzien en de legitimiteit van de gehele branche waartoe de in opspraak geraakte organisatie behoort.

Dit geldt ook voor het openbaar bestuur. Ook daar spelen met enige regelmaat integriteitskwesaties. Vertrouwen in de overheid is cruciaal en daarom is integriteit de kernkwaliteit voor goed bestuur en een essentiële voorwaarde voor een goed functionerend ambtelijk apparaat.

Maar hoe staat het eigenlijk met de ambtelijke integriteit, hoe beleven ambtenaren het ethische klimaat, hoe adequaat functioneert het systeem voor het omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen. Anders geformuleerd; welke maatregelen zijn er binnen het openbaar bestuur genomen om misbruik te voorkomen en integer handelen te stimuleren en hoe heeft dit zich ontwikkeld?

Op basis van de meest actuele onderzoeken op dit vakgebied geven we een beeld van de huidige

stand van zaken van de integriteit van de ambtelijke dienst en het daarop gevoerde beleid.

2 STAND VAN ZAKEN INTEGRITEITSBELEID

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het bovensectorale integriteitssysteem en -beleid. Vanuit die verantwoordelijkheid wordt tevens de

implementatie van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur periodiek geëvalueerd. Ook in 2012 is geïnventariseerd in hoeverre de ambtelijke organisatie voldoet aan de formele integriteitsregels en -normen¹. Tabel 1 geeft de resultaten weer van een enquête die is gehouden onder de secretarissen (hoogste ambtenaren) van de sectoren gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk².

Tabel 1

Type	Wetten en normen uitgewerkt naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
Wet + Norm	Integriteitsbeleid	
	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	98%
	Actualisatie integriteitsbeleid in 2010/2011	44%
Wet + Norm	Gedragscode	
	Gedragscode aanwezig	97%
	Actualisatie gedragscode in 2010/2011	33%
Wet	Afleggen eed of belofte	
	Afleggen eed of belofte	95%
Wet	Integriteit onderdeel van personeelsbeleid	
	Integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid betrokken	98%-100%
	Integriteit onderdeel functionerings-/beoordelingsgesprekken	91%
	Integriteit onderdeel management-, afdelings- of werkoverleg	82%
Wet	Scholing en vorming	
	Scholing en training zijn onderdeel van personeelsbeleid	54%
Wet + Norm	Procedure bij melding misstanden	
	Procedure voor melding van misstanden aanwezig	97%
	Toegang tot onafhankelijke instantie	63%

¹ BIOS (2012), Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, Integriteitsbeleid en -beleving.

² De totale doelgroep bestaat uit 464 (hoogst) ambtelijk leidinggevenden. Het betreft de secretarissen-generaal, gemeentesecretarissen, provinciesecretarissen en de secretarissen-directeur van respectievelijk de sector rijk, gemeenten, provincies en de waterschappen. Hoewel de respons van 39 procent onvoldoende is om de uitkomsten statisch te kunnen generaliseren naar de gehele populatie, biedt deze wel een voldoende indicatie van het beeld onder secretarissen.

AMBTELIJKE INTEGRITEIT; TUSSEN ZWARTKIJKERIJ EN ZELFGENOEGZAAMHEID

Type	Wetten en normen uitgewerkt naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	92%
Norm	Procedure bij onderzoek naar misstanden/integriteitsinbreuken	
	Vastgestelde procedure voor onderzoek misstanden/integriteitsinbreuken	60%
Wet + Norm	Nevenwerkzaamheden	
	Regeling voor melden nevenwerkzaamheden	98%
	Overzicht nevenwerkzaamheden	70%
	Regeling verplichte openbaarmaking	59%
Norm	Kwetsbare functies, handelingen en processen	
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen	43%
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen in 2010/2011	27%
	Op andere manieren bewaking/evaluatie integriteitsbeleid in 2010/2011	54%
	Overzicht van kwetsbare functies	28%
	Functiescheiding	83%
Wet + Norm	Melding financiële belangen	
	Regeling voor melding financiële belangen	49%

Uit de tabel komt een gemengd beeld naar voren. Enerzijds is aan een aantal verplichtingen inmiddels zeer goed opvolging gegeven. Zo beschikt bijvoorbeeld – volgens de topambtenaren – vrijwel elke organisatie over een integriteitsbeleid en gedragscode, wordt de ambtseed vrijwel overal afgenomen, maakt integriteit deel uit van het personeelsbeleid en zijn er procedures voor het melden van misstanden en nevenwerkzaamheden. Anderzijds blijkt echter ook dat het integriteitsbeleid en de gedragscode bij een aanzienlijk deel

van de organisaties in de afgelopen jaren niet zijn geactualiseerd³, dat de scholing en vorming op integriteitsgebied achterblijft, dat sommige regelingen en procedures nog zwak ontwikkeld zijn en dat vooral activiteiten gericht op handhaving en het in kaart brengen van kwetsbare functies, handelingen en procedures onder de maat zijn.

Om de uitkomsten goed te kunnen interpreteren, dienen een aantal zaken in ogenschouw genomen te worden. In de eerste plaats zijn deze cijfers tot

³ Meer dan de helft van de organisaties heeft het integriteitsbeleid (56%) en de gedragscode (66%) in de afgelopen drie jaar niet geactualiseerd. Hoewel het beleid en de code niet constant aangepast hoeven te worden, lijkt dit – mede met het oog op ontwikkelingen als Het Nieuwe Werken en het gebruik van social media, waar evidente integriteitsvraagstukken mee gemoeid zijn – aan de lage kant te zijn.

stand zijn gekomen op basis van een zelfevaluatie van de sectoren, waardoor de werkelijke scores eerder lager dan hoger uitvallen. In de tweede plaats zeggen deze cijfers nog weinig over de kwaliteit van de getroffen maatregelen, omdat alleen is gevraagd naar de aanwezigheid ervan. Illustratief voor beide punten is een onderzoek dat onlangs is verricht naar de schriftelijke vastlegging van het integriteitsbeleid (Hoekstra, Makina en Talsma, 2013)⁴. Op basis van een analyse van opgevraagde documenten blijkt dat veel minder organisaties over een goed uitgewerkt en formeel vastgelegd integriteitsbeleidsplan beschikken dan uit de zelfevaluatie naar voren komt. In de derde plaats dienen we ons te realiseren dat de getoetste regels en normen niet van recente aard of nieuw zijn, maar al dateren vanaf 2006. Dat betekent dat organisaties ruim de tijd hebben gehad om de maatregelen te kunnen implementeren.

3 STAND VAN ZAKEN INTEGRITEITSBELEVING

Een belangrijke verdieping van onderzoek uit 2012 ten opzichte van de twee eerdere onderzoeken (BZK 2004 en 2008)^{5,6} is dat er dit keer ook stellingen over de beleving van het ethische beleid en klimaat van de organisatie zijn voorgelegd aan een groot aantal ambtenaren. Tabel 2 geeft de resultaten weer.

Tabel 2

Type	Clusters	Totaal
'Hard controls'	Gedragsregels	74%
	Procedures omtrent het omgaan met schendingen	36%
'Soft controls'	Voorbeeldfunctie management	39%
	Waarden en normen	65%
	Samenwerking	78%
	Eerlijke behandeling	57%
'General controls'	Integriteitsbeleid	47%
Overig	Niet naleven regels	39%
	Moreel bewustzijn	66%
	Integere werkhouding	88%

Ook deze tabel geeft een gemengd beeld te zien. Driekwart van de ondervraagden (74%) geeft aan bekend te zijn met het bestaan van diverse regelingen op het gebied van integriteit (bijvoorbeeld ten aanzien van nevenfuncties, geschenken en declaraties). Bijna vier op de vijf van de ondervraagden (78%) is tevreden met de samenwerking op de werkvloer en volgens negen van de tien ondervraagden (88%) hebben hun collega's een integere werkhouding.

Tegelijkertijd geeft slechts een op de drie (36%) aan bekend te zijn met de procedures ten aanzien van het omgaan met vermoedens van misstanden

⁴ BIOS (2013), 'Integriteit verankeren, Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector'.

⁵ BZK (2004), Inventarisatie integriteitsbeleid Openbaar Bestuur en Politie 2004, Eindrapport, Research voor Beleid.

⁶ BZK (2008), Inventarisatie integriteitsbeleid Openbaar Bestuur en Politie 2008.

AMBTELIJKE INTEGRITEIT; TUSSEN ZWARTKIJKERIJ EN ZELFGENOEGZAAMHEID

en constateren twee op de vijf medewerkers (39%) dat integriteitsregels (bijvoorbeeld ten aanzien van het aannemen van geschenken of uitnodigingen en de omgang met vertrouwelijke informatie) weleens niet worden nageleefd. Zeer opvallend is in dit verband ook dat het management volgens de medewerkers in veel mindere mate een voorbeeldrol vervult (37%) dan dat dit volgens de ambtelijke leiding zelf het geval is (92%). Overall is minder van de helft van de medewerkers (47%) tevreden en bekend met het integriteitsbeleid. In de literatuur is dit verschijnsel bekend als het *'it's lovely at the top'*-fenomeen. Daarmee wordt bedoeld dat de ambtelijke top en managers vaak een rooskleuriger beeld hebben van de opzet en werking van het integriteitsbeleid en van hun eigen voorbeeldrol dan de rest van de organisatie. Managers kijken niet zelden door een roze bril naar de eigen organisatie, waarbij ze geneigd zijn om hun eigen functioneren en het beleid waar zij verantwoordelijk voor zijn al snel over te waarderen en risico's te onderschatten.

4 STAND VAN ZAKEN MELDINGSBEREIDHEID

Handhaving, als zijnde het adequaat optreden tegen schendingen, is een essentieel onderdeel van het integriteitsbeleid. De geloofwaardigheid van het beleid staat of valt daarmee. Dat vergt van de ambtenaren dat zij bereid zijn om de werkgever te informeren over zaken die in strijd zijn met de

wet of schadelijk voor het functioneren van de organisatie of voor het maatschappelijke belang. De werkgever dient op zijn beurt te zorgen voor een klimaat waarin werknemers zich veilig voelen om misstanden aan de orde te stellen en voor procedures die daarin voorzien. Daarom zijn vanaf mei 2003 dergelijke meldprocedures verplicht gesteld.

Uit Tabel 1 blijkt dat volgens de respondenten genoeg alle organisaties beschikken over een dergelijk procedure (97%), evenals over een vertrouwenspersoon (92%). Tegelijkertijd geeft slechts 36 procent van de geënquêteerde ambtenaren aan op de hoogte te zijn van die procedure.

Uit een specifiek onderzoek naar het functioneren van interne meldprocedures en -systemen binnen de overheid (VU, 2013)⁷ blijkt overigens dat veel ambtenaren vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Het gaat om meer dan een kwart van de 7.315 ondervraagde ambtenaren. Dat is een fors aantal. Een grote meerderheid heeft dit ook op enigerlei wijze intern aan de orde gesteld. Dit illustreert de meldingsbereidheid van de Nederlandse ambtenaar.

Zorgwekkend is echter dat de helft van de melders ontevreden is over de afhandeling van de melding. De melding heeft in hun beleving weinig of geen merkbaar effect gehad, zij voelen zich niet serieus genomen en ook de terugkoppeling en voortgang

⁷ VU (2013), Een luisterend oor, Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, Rapport, in opdracht van BIOS & BZK.

van het proces ervaren zij als gebrekkig. Dit roept meteen de vraag op of melders, op grond van deze negatieve ervaringen, ook in de toekomst nog geneigd zullen zijn om hun nek uit te steken en integriteitsinbreuken aan de orde te stellen. Opmerkelijk is dat slechts 5 procent van de ondervraagde ambtenaren zich tot een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) heeft gewend, terwijl deze functionaris daar toch speciaal voor is aangesteld. Slechte interne zichtbaarheid en bekendheid blijken het grootste probleem van de VPI te zijn. Ook valt op dat weinigen gebruikmaken van externe meldmogelijkheden. Al met al komt hiermee ook uit deze cijfers wederom een gemengd beeld naar voren.

5 ONTWIKKELINGEN

Vergelijkingen met eerdere onderzoeken wijzen uit dat de *integriteitsbeleving* tussen 2006 en 2012 vrijwel gelijk is gebleven. Het *integriteitsbeleid* heeft zich vooral tussen 2004 en 2007 in positieve zin ontwikkeld. Daarna is er sprake van stabilisatie en is op enkele punten een teruggang waarneembaar. Deze resultaten komen overeen met een kwalitatieve meta-analyse van de ontwikkelingen van het Nederlandse integriteitsbeleid gedurende de afgelopen twee decennia (Hoekstra en Kaptein, 2011)⁸. Hieruit blijkt dat het ministerie van BZK het integriteitsbeleid vooral gedurende de periode 2003-2007 een forse impuls heeft gegeven. In de periode daarna namen beleidsmatige ‘incentives’ af. Frequente ministerswisselingen,

afname van de beleids capaciteit in verband met de bezuinigingen, de opkomst van andere thema’s, zoals ‘Veilige Publieke Taak’ en ‘Harmonisering van de Ambtelijke Status’, zijn daar mogelijk debet aan. Deze verminderde beleidsinspanning werd mogelijk mede ingegeven vanuit de vooronderstelling dat het integriteitsbeleid (nagenoeg) klaar zou zijn.

Vanaf 2012 zien we dat het ministerie van BZK zich lijkt te heroriënteren op zijn rol als systeemverantwoordelijke voor het integriteitsbeleid. Zo wordt onder meer getracht om de koepelorganisaties zich meer verantwoordelijk te laten voelen voor de implementatie van het beleid. Ook wordt sindsdien nagedacht over het herordenen van de ‘integriteitsbureaucratie’. Er lijkt sprake van een proliferatie en fragmentatie van externe meld-, advies- en onderzoeksinstituten. Meest recentelijk is daar een website (www.publeaks.nl) aan toegevoegd om anoniem en beschermd documenten te lekken naar de media. Deze wildgroei roept de vraag op hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden en hoe de coördinatie daartussen verbeterd kan worden. Mede daarom gaan er nu stemmen op om te komen tot één centraal integriteitsinstituut, waarin al die verschillende elementen op een meer efficiënte en effectieve wijze gebundeld kunnen worden⁹. Een centraal loket draagt mede bij aan de duidelijkheid en toegankelijkheid voor potentiële toekomstige

⁸ Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2011), Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen, Bestuurswetenschappen nr. 4 2011.

⁹ Leo Huberts, Gjalt de Graaf en Peter Tak. 2013. ‘Klokkenluidershuis, het zoveelste integriteitsclubje’. NRC, 21 oktober 2013, P.16.

AMBTELIJKE INTEGRITEIT; TUSSEN ZWARTKIJKERIJ EN ZELFGENOEGZAAMHEID

melders. Dit lijkt een goede zet aangezien uit het VU-onderzoek blijkt dat er bij ambtenaren die vermoedens hebben van een misstand, kennelijk grote aarzelingen bestaan om hulp te zoeken buiten de eigen organisatie.

departement zal de aandacht in het veld voor het thema integriteit ten goede komen. Maar het omgekeerde geldt hoogstwaarschijnlijk ook!

6 CONCLUSIE

De voorgaande analyse aangaande de stand van zaken van het beleid, de beleving en het functioneren van het meldsysteem levert een ambigue beeld op. Dat maakt het moeilijk om aan te geven of het glas halfvol, of eerder nog halfleeg is. Zijn we tevreden met de vorderingen die zijn gemaakt of toch nog bezorgd ten aanzien van de terreinen die achterblijven? Wellicht ligt de waarheid dichtbij het midden en is er net zo min reden voor zwartkijkerij als voor zelfgenoegzaamheid. De diverse onderzoeken tonen aan dat er ruimte bestaat om de implementatie van het integriteitsbeleid nog te verbeteren. Individuele organisaties zijn daar primair zelf voor verantwoordelijk, waarbij ondersteuning door de koepelorganisaties helpt. Een gezamenlijke intentieverklaring van de koepelvoorzitters naar aanleiding van het verschijnen van het onderzoek van BIOS (2012) draagt hieraan bij¹⁰. Dat laat onverlet dat ook de minister van BZK hier een belangrijke rol in blijft spelen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan het onder de aandacht blijven brengen, stimuleren en toezichhouden op (de implementatie van) het integriteitsbeleid. Een dergelijke actieve rol van de minister en zijn

¹⁰ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/I-monitor/Bestuurlijk_State-ment_Monitor_Integriteit_Getekend.pdf



