

# Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
Aanleiding	5
Opdracht	6
Reikwijdte van de doorlichting naar inhoud en periode	6
Verantwoording	7
Leeswijzer	8
<b>1. Probleem en oorzaak</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Definitie van integriteit	9
1.3 Aanleiding tot beleid	10
1.4 Internationale ontwikkelingen	11
1.5 Discussie over aard en omvang	11
1.6 Relevantie in de toekomst	12
<b>2. Verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Verantwoordelijkheid werkgevers	13
2.3 Systeemverantwoordelijkheid BZK	14
2.4 Balans tussen verantwoordelijkheden	14
<b>3. Doelstellingen</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding	17
3.2 Doelstellingen 1992 - 2012	17
<b>4. Instrumenten en uitvoering</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding	21
4.2 Normstelling: van agendavorming naar wetgeving	21
4.3 Verantwoording en toezicht	24
4.4 Financiering	25
4.5 Communicatie	26
4.6 Overzicht en ontwikkeling instrumentarium	27
<b>5. Effecten en effectiviteit</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding	29
5.2 Onderbouwing van beleid: diagnosemodel InternetSpiegel	29
5.3 Meten van effectiviteit van integriteitsbeleid	30
5.4 Geregistreerde meldingen, onderzoeken en afdoeningen	32
5.5 Invoering integriteitsbeleid volgens de organisatie: Integriteitsmonitor 2012	34
5.6 Beleving van cultuur en beleid: Monitor Integriteit 2012	38
5.7 Beleving van externen	40
5.8 Samenvattend	41

<b>6. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)</b>	<b>43</b>
6.1 Besluit en argumentatie tot oprichting van BIOS	43
6.2 Verzelfstandiging van BIOS	43
6.3 Subsidierelatie	44
6.4 De doelstellingen van BIOS	45
6.5 Welke instrumenten heeft BIOS ingezet, hoe is de samenhang?	46
6.6 Wat is bekend over de (effecten van de) uitvoering van de BIOS taken?	46
6.7 Hadden andere ontwikkelingen effecten op de doelstellingen van BIOS?	48
6.8 Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten van BIOS en welke onderbouwing is daarvoor?	49
<b>7. Andere beleidsterreinen</b>	<b>51</b>
7.1 Inleiding	51
7.2 Andere dossiers BZK	51
7.3 Afbakening verantwoordelijkheid BZK versus VenJ	53
7.4 Relatie met koepelorganisaties	55
7.5 Relatie met dossiers andere ministeries en externe instanties	55
7.6 Internationale invloed	55
<b>8. Budgetten</b>	<b>59</b>
8.1 Budgetverantwoording	59
8.2 Personeelsinzet integriteitsbeleid BZK	59
<b>9. Samenvatting en conclusies</b>	<b>61</b>
9.1 Wat was de aanleiding voor integriteitsbeleid en waarom was de (Rijks)overheid verantwoordelijk (vraag 1 t/m 4)?	61
9.2 Welke doelen zijn gesteld en hoe wilde men die bereiken (vraag 5 t/m 7)?	62
9.3 Hoe effectief waren de inspanningen van het ministerie en sloot dit aan op andere beleidsinitiatieven (vraag 8 t/m 10)?	63
9.4 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)	64
9.5 Reflectie op beleid	65
<b>Literatuurlijst</b>	<b>67</b>
<b>Bijlagen</b>	
1. Extern Review Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid	71
2. Reactie op eindrapport Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid	73
3. Artikelen Ambtenarenwet m.b.t. integriteitsbeleid	74
4. Beleving van beleid versus ingevoerd beleid	75
5. Integriteitsinfrastructuur	76
6. Evaluaties leergangen	77
7. Dag van de Integriteit	78
8. Bekendheid, gebruik en nut van BIOS en website (in procenten)*	79
<b>Projectorganisatie</b>	<b>80</b>

# Inleiding

## Aanleiding

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006<sup>1</sup> is het ministerie verplicht om periodiek (eens in de 4 tot 7 jaar) elk algemeen of operationeel doel in de begroting door te lichten. In de begroting van 2011 is de beleidsdoorlichting van doelstelling 7.1<sup>2</sup> geagendeerd. Deze doelstelling betreft 'een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten'. Dit onderwerp valt uiteen in vier onderdelen:

1. voldoende personeel (in kwantitatieve zin);
2. goed gekwalificeerde ambtenaren en politieke ambtsdragers;
3. integere ambtenaren en politieke ambtsdragers; en een
4. beheerste kostenontwikkeling.

De diversiteit van deze onderdelen is groot, en omvat bijna alle taken, afdelingen en programma's van de Directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS). Een afbakening is daarom noodzakelijk.

De wenselijkheid van een doorlichting van het integriteitsbeleid werd door het ministerie van BZK het meest urgent geacht. Het thema vraagt namelijk blijvende aandacht terwijl de laatste integrale beleidsnota dateert uit 2005. Door kritisch terug te kijken kunnen inzichten worden verworven voor het toekomstige integriteitsbeleid. Daarbij is er voor gekozen om onderdeel drie te beperken tot de ambtelijke integriteit. De reden hiervoor ligt onder meer in het feit dat het bestuurlijk integriteitsbeleid aangrijpt op een ander stelsel van wet- en regelgeving als ook bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook de context en de relatie met andere beleidsterreinen kent voor bestuurlijke integriteit een andere focus. Deze verschillen worden ook weerspiegeld in het feit dat ambtelijke en bestuurlijke integriteit onder verschillende afdelingen zijn ondergebracht. Desalniettemin is er wel sprake van overlap, waardoor deze beleidsdoorlichting ook relevant is voor het dossier bestuurlijke integriteit.

Bij de interpretatie van de opdracht is daarnaast door het ministerie van BZK overwogen dat het tweede en vierde onderdeel van doelstelling 7.1 een doorlichting van het zogenaamde sectorenmodel omvat. Het sectorenmodel is al verschillende keren geëvalueerd<sup>3</sup>. In de Tweede Kamer ligt daarnaast momenteel het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren<sup>4</sup> ter behandeling voor. Dat initiatiefwetsvoorstel voorziet in het onder het private arbeidsrecht, inclusief het collectieve arbeidsrecht, brengen van de overheids- en onderwijssectoren. Een nieuwe evaluatie van het sectorenmodel heeft met die stelselwijziging in het vooruitzicht, op dit moment weinig meerwaarde en weinig prioriteit. Het kabinet zal zich nader buigen over de vraag hoe sturing door het kabinet op zowel de inhoud van de arbeidsvoorwaarden, als op de organisatie van het overleg, het beste vorm kan krijgen, uitgaande van invoering van het marktstelsel. Het kabinet zal daarbij ook aandacht besteden aan het functioneren en de plaats van het sectorenmodel als ijkpunt voor de invoering van het marktstelsel. Het is gezien de huidige ontwikkelingen daarom nog niet duidelijk wanneer een evaluatie van de tweede en vierde doelstelling zinvol zal zijn.

Voor het eerste onderdeel geldt dat pas sinds de vorige kabinetsperiode weer significant geïnvesteerd is in van werk naar werk trajecten, vergroten van de arbeidsproductiviteit en vergroten van de mobiliteit/flexibiliteit. Het is nog niet helder wanneer een evaluatie ex-post zinvol zal zijn.

Wel heeft BZK meer recentelijk diverse subsidies geëvalueerd die onder de doelstelling vallen: CAOP (subsidie 3,9 miljoen), Verbond Sectorwerkgevers Overheid (subsidie 0,4 miljoen) en Samenwerkende Centrales voor het Overheidspersoneel (subsidie 1,6 miljoen).<sup>5</sup> Ook de programma's Beter werken in het

<sup>1</sup> Staatscourant 2006, nr. 83, p. 4

<sup>2</sup> Begroting 2012. In eerdere jaren betrof dit doelstelling 35.1

<sup>3</sup> Meest recentelijk 2008-2009

<sup>4</sup> Dossier Tweede Kamer 32550

<sup>5</sup> Evaluatie CAOP wordt half 2014 verwacht; Interne evaluatie door de directie APS subsidie SCO, getiteld 'Onderzoek naar het vakbondstentje (18 april 2012); Evaluatie door de Rijksauditedienst naar subsidie VSO, getiteld 'Bevindingenrapportage onderzoek Stichting Verbond Sectorwerkgevers (VSO)' (9 augustus 2011).

Openbaar Bestuur en Veilige Publieke Taak zijn al diverse malen intern geëvalueerd. In de BZK begroting 2015 zal worden aangegeven wanneer deze overige genoemde onderwerpen van begrotingsartikel 7.1 zullen worden doorgelicht.

## Opdracht

Alle begrotingsartikelen worden systematisch doorgelicht. Het ministerie van Financiën heeft een vast stramien ontwikkeld in de vorm van tien vragen waarop een beleidsdoorlichting antwoord moet geven.<sup>6</sup>

### Vragen m.b.t. de totstandkoming van beleid:

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

### Vragen m.b.t. de uitvoering van beleid:

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten?  
Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

### Vragen m.b.t. de resultaten (en/of de kosten/baten analyse) van het beleid:

8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Het doel van een doorlichting is een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Aangezien een doorlichting zich richt op begrotingsartikelen, ligt de focus van de doorlichting vooral op de beleidsinitiatieven van de directie APS. In hoofdstuk zeven wordt wel een relatie gelegd met activiteiten op andere beleidsterreinen.

De uitkomsten van de beleidsdoorlichting kunnen bijdragen aan het verder versterken van de effectiviteit van beleidsinitiatieven die door de directie APS worden ontwikkeld om integriteit in de cultuur van het openbaar bestuur te verankeren. Daarnaast leveren de resultaten een bron van informatie voor toekomstige besluitvorming. Dit betreft onder meer de vraag of (en zo ja, onder welke condities) de reeds bestaande subsidieregeling ten behoeve van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) na 2015 kan worden verlengd.<sup>7</sup> Bovenal kan deze exercitie helpen bij het verschaffen van inzicht in de mogelijke wenselijkheid van koersveranderingen van het gevoerde integriteitsbeleid en het herformuleren van een visie op de rol van BZK op dit dossier.

## Reikwijdte van de doorlichting naar inhoud en periode

- De nadruk ligt op een evaluatie van de beleidsperiode van 2006 tot eind 2012. Maart 2006 is de aangepaste Ambtenarenwet in werking getreden. Deze wet omvat aangescherpte regels op het terrein van integriteit. Het is echter niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van het integriteitsbeleid zonder de periode 1992-2005, waarin beleidsnota's zijn opgesteld en wet- en regelgeving werden aangescherpt, bij de beleidsdoorlichting te betrekken.

<sup>6</sup> Staatscourant 2006, nr. 83, p. 14

<sup>7</sup> Deze beleidsdoorlichting is hiervoor een bron van informatie, aangevuld met de evaluatie van de subsidieregeling CAOP die najaar 2013 wordt uitgevoerd in opdracht van BZK.

- Het integriteitsbeleid van BZK richt zich sinds 1992 op het openbaar bestuur in enge zin, te weten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.<sup>8</sup> Deze beleidsdoorlichting heeft daarom alleen betrekking op het openbaar bestuur. Gezien het bredere werkterrein van de andere onderdelen van het begrotingsartikel zal deze afbakening in de beleidsdoorlichting wel aan de orde worden gesteld.<sup>9</sup>
- Met betrekking tot het financiële belang moet worden opgemerkt dat er geen vast budget is voor het dossier ambtelijke integriteit. De subsidie voor BIOS beslaat met circa 1,1 miljoen euro op jaarbasis het merendeel van de uitgaven van BZK. Daarnaast is er sinds 2007 een subsidie voor het Meldpunt M (circa 20.000 euro in 2012) en worden incidentele subsidies verstrekt of incidentele grotere projecten gebudgetteerd.
- Gezien de substantiële financiële bijdrage van BZK aan BIOS, zal in de beleidsdoorlichting ook uitgebreid worden ingegaan op de werkzaamheden van BIOS. BIOS is opgericht in 2006 en in 2009 ondergebracht bij het CAOP. BIOS biedt faciliteiten aan sectoren en organisaties op het terrein van integriteitsbevordering.<sup>10</sup> De evaluatie van BIOS komt in hoofdstuk 6 aan bod en richt zich vooral op doelstellingen en activiteiten. De effectiviteit van de subsidierelatie tussen BZK en BIOS zal in deze doorlichting niet uitgebreid aan bod komen. Dit zal in 2013 worden meegenomen in de evaluatie van de totale subsidieregeling van BZK aan het CAOP, waar BIOS ook onderdeel van uitmaakt.
- De klokkenluidersregeling zal, hoewel zeker onderdeel van integriteitsbeleid, geen deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting. De regeling is namelijk geëvalueerd in 2008 en heeft geleid tot een nieuwe regeling die is ingevoerd in 2010. Tezamen met de in oktober 2012 opgerichte Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het in oktober 2012 opgerichte Adviespunt Klokkenluiders, zal dit onderdeel van het integriteitsbeleid separaat voor 1 januari 2015 geëvalueerd worden. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met het lopende debat in de Tweede Kamer over een eventueel Huis voor Klokkenluiders. Evaluatie van de regeling in deze beleidsdoorlichting wordt daarom niet zinvol geacht.
- De doorlichting richt zich op de vier rollen van BZK ten aanzien van het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen): normeren, toezicht, ondersteunen en interveniëren.
- De doorlichting omvat nadrukkelijk geen uitwerking van mogelijke toekomstscenario's. Dit ligt buiten de scope van een beleidsdoorlichting, die primair gericht is op het terugblikken op beleid. Wel kunnen punten worden geïdentificeerd die als leidraad kunnen worden gebruikt bij het maken van keuzes voor toekomstige invulling van het dossier.

## Verantwoording

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door medewerkers van de betrokken directie Arbeidszaken Publieke Sector en het BIOS.<sup>11</sup> De door het ministerie van Financiën opgestelde tien vragen voor een beleidsdoorlichting hebben voldoende houvast gegeven voor een kritische beschouwing over de opzet van het integriteitsbeleid zoals deze door BZK is ingevuld.

Bij de uitwerking van de beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van diverse Kamerstukken, als ook enkele inventarisaties, evaluaties en wetenschappelijke artikelen. Daarnaast is gebruik gemaakt van eerdere publicaties van leden van de projectgroep.<sup>12</sup> De verschillende medewerkers die vanuit BZK zicht hebben op het gevoerde integriteitsbeleid zijn in verschillende fasen betrokken bij het schrijven van deze doorlichting. Het rapport is ook informeel voorgelegd voor aanvullende reacties aan de koepelorganisaties van de sectoren provincies, waterschappen en gemeenten, evenals aan de collega's binnen BZK voor de sector Rijk. Dit heeft geresulteerd in enkele kleine toevoegingen.

<sup>8</sup> De minister van BZK was tot 2010 ook systeemverantwoordelijke voor het integriteitsbeleid van de sector Politie vanuit zijn rol als sectorwerkgever. Deze taak ligt nu bij de minister van VenJ.

<sup>9</sup> Zie met name hoofdstuk 7 van deze doorlichting.

<sup>10</sup> In de vigerende subsidieregeling 2010-2015, is aangegeven dat in 2013 de werkzaamheden worden geëvalueerd. Deze beleidsdoorlichting kan hier een bijdrage aan leveren.

<sup>11</sup> Zie Projectorganisatie

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: Lamboo, 2005; Hoekstra en Kaptein, 2011

De kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting is geborgd door de begeleiding van prof. dr. M.S. de Vries en dr. B. Tholen van de Radboud Universiteit te Nijmegen. In hun review<sup>13</sup> van het conceptrapport stelden zij dat de beleidsdoorlichting een ‘mooi historisch overzicht van het integriteitsbeleid sinds 1992’ biedt. Tegelijkertijd plaatsen zij een aantal kritische opmerkingen. Geadviseerd werd dat nog eens gekeken werd naar gegevens en analyses met betrekking tot de omvang en oorzaken van het integriteitsprobleem en de effectiviteit van het integriteitsbeleid in het algemeen. Daarbij erkenden de reviewers wel de handicaps rond evaluatie van integriteitsbeleid.

In het eindoordeel op schrift<sup>14</sup> wordt opgemerkt dat de eerdere opmerkingen in de definitieve versie naar tevredenheid zijn geadresseerd. ‘Uiteraard zijn nog veel vragen te stellen over de effectiviteit van integriteitsbeleid waarvan wij hopen dat deze in nieuw onderzoek zullen kunnen worden beantwoord. De evaluatie zoals die nu ligt geeft echter een adequaat beeld van het bestaande onderzoek en beleid en de conclusies en adviezen volgen uit de bevindingen.’

## Leeswijzer

Deze beleidsdoorlichting is vormgegeven aan de hand van de eerder geformuleerde deelvragen en zal grofweg dezelfde structuuropbouw volgen. Om de leesbaarheid te bevorderen is de beantwoording van een aantal vragen in deze beleidsdoorlichting geclusterd. Zo zal in hoofdstuk 1 verder worden ingegaan op de aanleiding voor het ambtelijk integriteitsbeleid (vraag 1 en 2). In hoofdstuk 2 wordt besproken waarom de (rijks)overheid zich verantwoordelijk achtte voor de aanpak van integriteitsschendingen, als ook de taken en bevoegdheden die ze daarbij heeft gebruikt (vraag 3 en 4). Hoofdstuk 3 gaat in op de doelstellingen die bij het gevoerde beleid zijn gesteld (vraag 5) en hoofdstuk 4 gaat verder in op de instrumenten die de overheid heeft ingezet om deze doelen te bereiken (vraag 6 en 7). In hoofdstuk 5 wordt de effectiviteit van het ingezette instrumentarium behandeld (vraag 8). Gezien BIOS ook onderdeel is van deze beleidsdoorlichting, zal in hoofdstuk 6 verder worden ingegaan op het besluit tot oprichting van het bureau, als ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de door BIOS ingezette instrumenten. Daarbij doorloopt het hoofdstuk over BIOS grofweg dezelfde vragen als eerder in deze beleidsdoorlichting aan bod kwamen voor het totale ambtelijke integriteitsbeleid van de directie Arbeidszaken Publieke Sector. Hoofdstuk 7 en 8 gaan tot slot in op de laatste twee deelvragen en behandelen respectievelijk de samenwerking met belendende beleidsterreinen, als ook budgettering van BIOS en het ambtelijk integriteitsbeleid. Afsluitend zal in hoofdstuk 9 een algehele conclusie worden getrokken over het gevoerde beleid in de jaren 2006-2012.

---

<sup>13</sup> Bijlage 1: Extern Review Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid

<sup>14</sup> Bijlage 2: Reactie op eindrapport Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid



# 1. Probleem en oorzaak

**Vraag 1 en 2: Welke factoren (problemen en oorzaken) zijn aanleiding (geweest) voor het beleid? Is dit nog actueel?**

## 1.1 Inleiding

Met de speech in 1992 door voormalig Minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, kent het Nederlands integriteitsbeleid een helder startpunt. Sindsdien zijn al vele stappen ondernomen tot bevordering van integriteit in het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk zal een nadere uitdieping van de aanleiding en het belang van integriteit worden gegeven. Voor het geven van inzicht in de aanleiding tot het beleid wordt deels teruggegrepen op oudere beleidsstukken.

## 1.2 Definitie van integriteit

Bij de start van het integriteitsbeleid koppelde minister Dales integriteit nog aan machtsbederf:

*'Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur – maar vooral om machtsbederf. (...) Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipende gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan 'in the end' leiden tot gecorrumpereerd worden, corruptie en fraude'<sup>15</sup>.*

Met de term machtsbederf vermeed zij de bedreigende discussie over corruptie en fraude.<sup>16</sup> In de latere stukken van het ministerie wordt de term 'machtsbederf' niet meer gebruikt. In 2004 grijpt de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wijziging van de Ambtenarenwet nog wel terug op uitspraken van Ien Dales uit 1992 waarmee het Nederlandse integriteitsbeleid van start ging. De MvT verwijst daarbij nadrukkelijk naar grondbeginselen die verbonden zijn aan het werken bij de overheid, namelijk de rechtsstatelijke beginselen en democratische rechtsbeginselen. Concreet wordt verwezen naar het legaliteitsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, efficiëntie en effectiviteit.<sup>17</sup> Door ontwikkelingen waardoor ambtenaren meer ruimte hebben gekregen voor individuele verantwoordelijkheid (verruiming van de beslissingsruimte van bestuursorganen, horizontalisering van de ambtelijke verhoudingen en de nadruk op interactieve beleidsvoering) is het belang van deze grondbeginselen toegenomen. Ze moeten helder en kenbaar zijn.<sup>18</sup> Ook wordt invulling gegeven aan het begrip integriteit:

*'Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. (...) Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen.'<sup>19</sup>*

Integriteit krijgt daarbij vorm in verschillende contexten waarbij de specifieke eisen per organisatie kunnen verschillen. Verder maakt de MvT een onderscheid tussen externe integriteitsschendingen en interne schendingen die worden onderverdeeld naar een economische dimensie (schendingen met betrekking tot de eigendommen van de organisatie) en een sociale dimensie (schendingen ten aanzien van medewerkers).

<sup>15</sup> Dales, 1994: p. 7

<sup>16</sup> Vriens, 1999

<sup>17</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 6-7

<sup>18</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 3

<sup>19</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 7

Dit onderscheid sluit deels aan bij een eerdere driedeling: 1) de persoonlijke integriteit van ambtenaren, bestuurders en politici; 2) de organisatorische integriteit, die betrekking heeft op interne processen en procedures; en 3) de relationele integriteit, waarbij het gaat om de relatie tussen het openbaar bestuur en derden.<sup>20</sup> Deze indelingen laten zien dat integriteit een breed en divers onderwerp is.

Geleidelijk aan is in de loop der jaren het besef toegenomen dat integriteit een kwaliteitsaspect, zo niet een kernwaarde, is van een betrouwbare overheid en 'goed bestuur'. Integriteit betreft volgens het ministerie niet alleen de kwaliteit van het bestuur, maar vanwege de legitimiteit van het overheidsoptreden en het vertrouwen van burgers daarin, haar bestaan.<sup>21</sup> Tevens is integriteit van belang vanwege de zwaarwegende eisen die aan de overheid worden gesteld. De overheid als monopolist en besteder van publieke middelen vervult haar taken binnen een democratisch en rechtsstatelijk kader. Van daaruit wordt verwacht dat de overheid specifieke en zwaarwegende waarden respecteert zoals onpartijdigheid, betrouwbaarheid en fair play.<sup>22</sup> Vandaar ook dat een relatie wordt gelegd met 'good governance': *'oftewel deugdelijkheid van het bestuur, in de zin van een effectief en betrouwbaar bestuur dat onder democratische controle staat en de normen van de rechtsstaat in acht neemt. (...) Integriteitsbeleid is geen doel op zich, maar dienstig aan deugdelijk bestuur'*.<sup>23</sup> Dit belang van integer overheidsbestuur is ook opgenomen in de code voor goed bestuur<sup>24</sup>.

Naast integriteit is ook het begrip corruptie relevant. In de nota Corruptiepreventie<sup>25</sup> wordt gesteld dat de definitie van corruptie zich beperkt tot in de uitoefening van de functie iets doen of nalaten vanwege een gift, dienst of belofte, conform het Wetboek van Strafrecht. Hiermee is corruptie een vorm van integriteitsschending.

### 1.3 Aanleiding tot beleid

Eén van de eerste echte aanleidingen voor een consequente en zorgvuldige voering van integriteitsbeleid valt terug te leiden naar begin jaren '90. Het was een combinatie van opeenvolgende integriteitsincidenten in de provincie Limburg en een toenemende zorg over de georganiseerde criminaliteit als risicofactor voor de integriteit van het openbaar bestuur, die het onderwerp prominent op de agenda plaatste. In latere jaren verdween het thema georganiseerde criminaliteit weer uit beeld. De veranderende rol van de overheid in de maatschappij en de risico's voor de eigen integriteit die deze met zich meebracht, kwam toen voorop te staan.

De overheid is en blijft bovendien inherent kwetsbaar voor schendingen omdat zij beschikt over middelen die voor derden, maar ook voor haar eigen medewerkers verleidelijk zijn voor misbruik. In algemene zin betreft het de omgang met vertrouwelijke informatie en financiële middelen (fraude, diefstal, geschenken, juiste procedures bij aanbestedingen). Daarnaast beschikt de overheid over bijzondere bevoegdheden, zoals het verstrekken van paspoorten, subsidies en vergunningen, maar ook het verrichten van inspecties, gevangenenbewaking en dergelijke. Dit betekent tevens dat de mate waarin risico's aanwezig zijn variëren per functie en taak van individuele functionarissen. Ook de mate waarin van functionarissen mag worden verwacht dat zij zich ook in de privésfeer zodanig gedragen dat het de uitoefening van hun functie niet aantast verschilt per functie.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Minister van BZ, 1997b: p. 1

<sup>21</sup> TK 1994-1995, 23900 VII, nr. 32: p. 1

<sup>22</sup> TK 2002-2003, 28844, nrs. 1-2: p. 5

<sup>23</sup> Minister van BZ, 1997a: p. 2

<sup>24</sup> Ministerie van BZK, 2009

<sup>25</sup> TK 2005-2006, 30374, nr. 2: p. 5

<sup>26</sup> Op basis van goed ambtenaarschap, zoals verankerd in artikel 125ter Ambtenarenwet en artikel 50 ARAR, kunnen ambtenaren worden aangesproken op gedrag buiten de dienst om, voor zover dat de goede functievervulling raakt. Voor een overzicht van relevante jurisprudentie zie BIOS, 2011: p. 54-55

De verwachtingen die aan de overheid en haar functionarissen worden gesteld - ook in morele zin - zijn de afgelopen decennia sterk toegenomen, terwijl het vertrouwen in, en de legitimiteit van de overheid onder druk zijn komen te staan door een steeds kritischer wordende maatschappij.<sup>27</sup> Dit heeft wellicht te maken met de 'morele paradox'; doordat de politiek en overheid zich steeds meer gaan inmengen in het privéleven van burgers worden deze van nature wantrouwender en veeleisender ten aanzien van het integere functioneren van de overheid.<sup>28</sup> De aangescherpte morele bemoeienis en eisen hebben aan de ontwikkeling van het integriteitsbeleid bijgedragen. De media belangstelling voor het functioneren van ambtenaren is, zeker ook ten aanzien van het aspect integriteit, door de kritischer wordende maatschappij en door incidenten toegenomen. Dit uit zich ook in een toenemend beroep op de 'Wet openbaarheid van bestuur' en de intensieve media verslaggeving over (vermeende) integriteitsschendingen.

In de afgelopen twee decennia zijn concrete incidenten van (vermoedelijke) integriteitsschendingen die aandacht kregen in de media aanleiding geweest voor de doorontwikkeling van het integriteitsbeleid. Deze schendingen hadden zowel betrekking op het functioneren van organisaties binnen de diverse geledingen van de overheid, alsmede op uitgliders van individuele ambtenaren en bestuurders. Met name grote schendingen, zoals de bouwfraude (2002), zijn onder invloed van de aandacht in de media, voor de Tweede Kamer en de Minister van BZK aanleiding geweest voor de aanscherping van het integriteitsbeleid. In 2008 leidde enkele incidenten er toe dat toenmalig minister Ter Horst besloot naast ambtelijke integriteit ook de werkzaamheden rond bestuurlijke integriteit te intensiveren. Daartoe werd het programma Bestuurlijke Integriteit opgericht dat in 2011 uitmondde in een congres 'voorbeeldig bestuur'.

Schendingen binnen overheidsorganisaties zijn temeer problematisch omdat zij, indien zij niet adequaat geadresseerd worden, niet stoppen maar aanzetten tot grotere schendingen (sneeuwbaaleffect). Ze kunnen ook soortgelijk gedrag bij anderen oproepen (effect van besmettelijkheid) en het imago van de gehele overheid aantasten (uitstralingseffect) omdat burgers nu eenmaal niet het verschil tussen de ene of de andere overheidsinstelling maken.<sup>29</sup>

## 1.4 Internationale ontwikkelingen

Naast ontwikkelingen binnen Nederland heeft de toegenomen belangstelling van internationale organisaties en instellingen voor het onderwerp 'public sector ethics', ook bijgedragen aan de doorontwikkeling van integriteitsbeleid. Zo heeft de belangstelling van organisaties als Transparency International, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Raad van Europa (GRECO), de Europese Commissie, de VN (2003) en het European Public Administration Network (EUPAN) voor het onderwerp integriteit geleid tot diverse internationale verdragen, richtlijnen, kaders en visitaties die maatgevend zijn voor de Nederlandse overheid. Daarnaast hebben kennisinstaties als de European Institute of Public Administration (EIPA) en de European Group for Public Administration (EGPA) een stimulans gegeven aan wetenschappelijke uitwisseling en aandacht op internationaal niveau.

## 1.5 Discussie over aard en omvang

Maar wat is nu de feitelijke aard en omvang van integriteit als probleem? Het ministerie constateerde al in 1993 dat er weinig kennis beschikbaar was om voldoende zicht te hebben op de mate waarin integriteitsschendingen voorkomen. Oorzaken hiervoor waren volgens het ministerie ten eerste het gebrek aan inzicht en duidelijkheid over wat wel en niet toelaatbaar was en ten tweede het ontbreken van de (politieke) moed om aangifte te doen waarbij organisaties veelvuldig zelf tot oplossingen kwamen om zo de schade te beperken.<sup>30</sup> Dit terwijl een analyse van het verschijnsel en inbreuken een eerste voorwaarde voor beleid was.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Hendriks e.a., 2011

<sup>28</sup> Hoekstra, 2000

<sup>29</sup> Niessen, 2003

<sup>30</sup> TK 1994-1995, 23900 VII, nr. 32

<sup>31</sup> TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 11

Mede door het ontbreken van kennis waren speculaties over de omvang van het probleem een constante factor in het politieke en maatschappelijke debat over integriteit. Zo benadrukken opeenvolgende ministers van BZK dat er weliswaar soms sprake is van (ernstige) incidenten waardoor voortdurende alertheid noodzakelijk is, maar dat het integriteitsniveau in Nederland ook in internationaal perspectief niet slecht is. Daarbij wordt veelal verwezen naar de Corruption Perceptions Index van Transparency International die laat zien dat Nederland al jaren in de top 10 van minst corrupte landen ter wereld behoort.<sup>32</sup>

De ambivalentie over het inherente belang van integriteit versus de omvang van een feitelijk probleem kwam in 2005 ook tot uiting in een publieke dialoog tussen prof. Bovens en prof. Huberts in het NRC naar aanleiding van het – mede door prof. Huberts uitgevoerde - WODC-onderzoek naar corruptie en fraude. Waar Bovens betoogde dat het aantal corruptiegevallen geen aanleiding geven tot zorgen, hanteerde Huberts een bredere definitie waarin ruimte was voor zorgen over het morele niveau van bestuurders en ambtenaren.<sup>33</sup>

In 2005 werd uiteindelijk naar aanleiding van dit onderzoek besloten tot het formuleren van een landelijk modelformulier registratie integriteitsschendingen. In 2008 is het formulier door het ministerie beschikbaar gesteld in de vorm van een handleiding. Dit heeft echter niet geleid tot maatregelen om ook feitelijk inzicht te krijgen in aard en omvang. Wel is het formulier gebruikt bij een actualisatie van het Informatiestatuut Rijk ten behoeve van het Sociaal Jaarverslag Rijk.

## 1.6 Relevantie in de toekomst

De geschetste factoren blijven vermoedelijk actueel, omdat integriteit een kernwaarde is van goed overheidsfunctioneren en niet te voorzien is dat de morele eisen die aan de overheid worden gesteld naar beneden toe zullen worden bijgesteld. Bovendien blijft de overheid, ondanks het vigerende integriteitsbeleid, potentieel kwetsbaar voor misbruik en schendingen en is niet te verwachten dat binnen de genoemde internationale gremia de aandacht voor het thema integriteit op de korte termijn zal afnemen. Door een dynamische en constant veranderende maatschappij zal de overheid in de toekomst juist met steeds weer nieuwe uitdagingen worden geconfronteerd. In dit verband kan bijvoorbeeld het Nieuwe Werken en de omgang met Sociale Media genoemd worden die nieuwe integriteitsvraagstukken met zich meebrengen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld ook indicaties dat de huidige taakstellingen en personele krimp mogelijk risico's met zich meebrengen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> <http://www.transparency.org/research/cpi/>

<sup>33</sup> NRC Handelsblad, 2005: p. 13

<sup>34</sup> Demmke, 2011; BIOS en CAOP research, 2012a

## 2. Verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem

**Vraag 3 en 4: Waarom rekende de (Rijks)overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en hoe was die verantwoordelijkheid vormgegeven?**

### 2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk werd al gewezen op het continue belang van integriteit voor de legitimiteit van de overheid. Als verantwoordelijk minister voor het openbaar bestuur heeft de minister van BZK daarbij tevens de zorg voor de kwaliteit, en daarmee integriteit, van het openbaar bestuur. In algemene zin is de minister van BZK systeemverantwoordelijke, een taak die tot uiting komt in een viertal rollen, te weten: normeren, toezicht, ondersteuning en interventie. Hoe de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van werkgevers, wordt hieronder kort uiteengezet. Op welke wijze en in welke mate de minister de verschillende functies van de systeemverantwoordelijkheid heeft ingezet, komt aan de orde in hoofdstuk 4 over de ingezette instrumenten en uitvoering van het beleid.

### 2.2 Verantwoordelijkheid werkgevers

Algemeen aanvaard uitgangspunt is dat ambtelijke integriteit in eerste instantie betrekking heeft op de relatie tussen werkgever en werknemer, waardoor de primaire verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid bij de werkgever ligt. Dit past ook binnen het Nederlandse systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waar individuele overheidsorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor het opzetten en uitvoeren van een deugdelijk beleid binnen de eigen organisatie. De idee is dat individuele organisaties, binnen de daartoe geformuleerde centrale kaders, op een dusdanige vorm zorg dienen te dragen voor het specifieke integriteitsbeleid dat het optimaal past en aansluiting vindt bij de eigen organisatie (couleur locale). Daarbij dient conform de gewijzigde Ambtenarenwet 'goed ambtenaarschap' mede mogelijk gemaakt en ondersteund te worden door 'goed werkgeverschap'. Goed werkgeverschap betekent in deze context onder meer dat de werkgever mogelijke verleidingen en risico's zo veel mogelijk wegneemt door bijvoorbeeld het opzetten van een volwaardig integriteitsbeleid, het stimuleren van integriteitsbesef van individuele ambtenaren en door handhavend op te treden wanneer de situatie daarom vraagt.

De relatie tussen werkgever en werknemer wordt onder meer bepaald via de arbeidsvoorwaarden en rechtspositieregelingen. Sinds 1993 worden de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer centraal vastgesteld, maar is het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd naar verschillende sectoren. Naast het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen), omvat dit de sector onderwijs inclusief academische ziekenhuizen, politie, defensie en rechtelijke macht. Dit stelsel voor arbeidsvoorwaardenvorming noemen we het sectorenmodel<sup>35</sup>. Met het sectorenmodel ontstond ruimte voor maatwerk en kregen sectorwerkgevers ruimte om eigen accenten te leggen bij de vormgeving van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Dit betekent echter niet dat de sectoren los van elkaar hun arbeidsvoorwaardenbeleid overeenkomen. Zo coördineert BZK de gezamenlijke inzet aan werkgeverszijde op een aantal grote dossiers. Tevens is integriteit een onderwerp dat met regelmaat op de agenda van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) geagendeerd staat.<sup>36</sup> Het integriteitsbeleid van BZK richt zich echter primair op het openbaar bestuur. Overigens heeft de minister van BZK in het verleden niet alleen coördinerend opgetreden. Tot november 2012 bekleedde deze immers tevens de rol van sectorwerkgever Rijk en tot 2010 die van sectorwerkgever politie. Deze rollen worden nu bekleed door respectievelijk de minister voor Wonen en Rijksdienst (BZK) en de minister van Veiligheid en Justitie.

<sup>35</sup> TK 2001-2002, 28002, nr.3

<sup>36</sup> TK 2007-2008, 31201, nr.2

## 2.3 Systeemverantwoordelijkheid BZK

Naast de eigen primaire verantwoordelijkheid van werkgevers op het terrein van integriteit, is een belangrijke bovensectorale – coördinerende - rol weggelegd voor de minister van BZK. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De verantwoordelijkheid van de minister uit zich in systeemverantwoordelijkheid voor het overkoepelende integriteitsbeleid. Dit houdt in dat de minister *'niet (direct) verantwoordelijk is voor alle te behalen resultaten, omdat deze verantwoordelijkheid (gedeeltelijk) extern is verzelfstandigd of gedecentraliseerd'*.<sup>37</sup> De minister bekleedt in deze eerder een zogenaamde voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. De systeemverantwoordelijkheid met betrekking tot integriteit komt tot uiting in vier functies. De minister stelt ten eerste juridische kaders door middel van het opnemen van integriteitsbepalingen in bijvoorbeeld de Ambtenarenwet (*normeren*). De sectoren zijn echter zelf verantwoordelijk voor implementatie en naleving van de wettelijke regelingen. In die zin is het ministerie vooral belast met coördinerende taken. Hieruit volgt de tweede functie, namelijk *toezicht* via monitoring van de implementatie van het integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door inventariseren, en de evaluatie van de werking van het beleid binnen de sectoren. Ten derde *ondersteunt* de minister organisaties door het ontplooiën van initiatieven ter bevordering van het integriteitsbeleid, bijvoorbeeld door het organiseren van congressen, ronde tafels, overleggen met de koepels en het beschikbaar stellen van instrumenten, handreikingen, trainingen en overige kennis en expertise. In deze hoedanigheid heeft BZK de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) geïnitieerd en gesubsidieerd.<sup>38</sup> Tot slot kan de minister van BZK ook bestuurlijk optreden door in te grijpen bij die sectoren en organisaties alwaar zich ernstige of structurele integriteitsschendingen voor doen (*intervenieren*).

In de beleidsnota's wordt de systeemverantwoordelijkheid van BZK voor ambtelijke integriteit als vanzelfsprekend afgebakend tot het openbaar bestuur. Deze als vanzelfsprekend geachte afbakening van het beleidsveld valt echter pas goed op zodra het dossier integriteit wordt vergeleken met andere dossiers binnen het betreffende begrotingsartikel van de directie Arbeidszaken Publieke Sector. Dossiers die betrekking hebben op het hierboven genoemde sectorenmodel, op de arbeidsmarkt, topinkomens, of Veilige Publieke Taak, richten zich namelijk op bredere definities van 'publieke sector' of 'overheid' en omvatten ook sectoren zoals het onderwijs en de zorg. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de relatie van het huidige 'ambtelijke integriteitsbeleid openbaar bestuur' met andere inhoudelijke dossiers en sectoren. De achterliggende motivatie van de afbakening blijft echter onderbelicht en wordt daarmee onderdeel van de aanbevelingen; een heldere onderbouwing en afbakening van de reikwijdte van het integriteitsbeleid.

## 2.4 Balans tussen verantwoordelijkheden

Sinds 1993 legde het ministerie de nadruk op de verantwoordelijkheid van sectoren en werkgevers; het ministerie zou vooral een initiërende en stimulerende rol hebben. De Tweede Kamer daarentegen wenste een meer centralistische en controlerende rol van de minister waardoor het instellen van institutionele waarborgen langzamerhand meer aandacht kreeg.<sup>39</sup>

In de nota *'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politiek'* van 2003 werd het vinden van een juiste balans opnieuw het uitgangspunt. De eigen verantwoordelijkheid van organisaties voor integriteitsbeleid bleef het primaire uitgangspunt. Vanwege het belang van integriteit en het streven van het kabinet naar een herstel van normen en waarden wilde het ministerie zijn coördinerende rol intensiveren.<sup>40</sup> Niettemin benadrukte de minister in het debat met de Kamer opnieuw de primaire verantwoordelijkheid van organisaties voor het eigen integriteitsbeleid:

<sup>37</sup> TK 2002-2003, 28861, nr. 2: p. 39

<sup>38</sup> Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie over BIOS.

<sup>39</sup> Lamboo, 2005

<sup>40</sup> TK 2002-2003, 28844, nr. 2: p. 3

*'De minister van BZK kan faciliteren, stimuleren, aanjagen en wetgeving formuleren. Daarmee neemt hij echter niet de verantwoordelijkheden van zijn collega's of medeoverheden over. (...) Van de coördinerend minister mag worden verwacht dat hij op een gegeven ogenblik een beeld verschaft – ook aan de Kamer – van de stand van zaken in het algemeen. Daarom zal er een inventarisatie worden opgesteld. Verder mag van hem worden verwacht dat hij door het stimuleren van audits zijn collega's aanspreekt op het beleid. (...) Doordat de organisaties ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben, kan er geen sprake zijn van uniformering'.<sup>41</sup>*

Dat neemt niet weg dat interventies in de vorm van aanspreken wel mogelijk zijn:

*'Het uitgangspunt dat overheidsorganisaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor het integriteitsbeleid laat onverlet dat overheden en bestuursorganen elkaar – ook los van formele toezichtskaders – kunnen aanspreken op integriteitsvraagstukken. Het integriteitsbeleid kan op de agenda komen bij overhedenoverleg en bij gesprekken tussen bestuurders. Indien er zich bijvoorbeeld in een gemeente misstanden lijken voor te doen, kan de minister van BZK bijvoorbeeld ambtsbericht inwinnen en zich over de situatie laten informeren. Het is ook gebruikelijk dat commissarissen van de Koningin bij hun periodieke gesprekken met burgemeesters over integriteitsbewaking spreken. Bij deze gesprekken komt vaak in bredere zin het integriteitsbeleid bij de gemeente aan de orde. Deze vormen van informatie-uitwisseling geschieden echter niet in het verband van formele gezagsverhoudingen en toezichtskaders'.<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> TK 2002-2003, 28844, nr. 2: p. 10-11

<sup>42</sup> TK 2002-2003, 28844, nr. 2: p. 3-4





## 3. Doelstellingen

### 5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

#### 3.1 Inleiding

Veelal is beleid gericht op de vermindering van een bepaald probleem. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de overheid te allen tijde bloot staat aan de kans imagoschade op te lopen door incidenten omtrent de integriteit van ambtenaren (en bestuurders), met als risico het verlies van vertrouwen van de maatschappij in de overheid, hetgeen de legitimiteit van overheidshandelen op haar beurt weer onder druk zet. In hetzelfde hoofdstuk is echter tevens aangetoond dat er feitelijk weinig zicht is op de daadwerkelijke aard en omvang van integriteit als probleem, gezien het feit dat schendingen net als elke andere vorm van laakbaar gedrag veelal buiten het zicht plaatsvinden. Omdat aandacht voor problematiek niet noodzakelijk leidt tot vermindering van waarnemingen, het kan zelfs leiden tot een groei van waarnemingen doordat mensen alerter worden, is het niet vreemd dat vermindering van het aantal waargenomen integriteitsschendingen niet per definitie centraal staat in het integriteitsbeleid. Wat zijn dan wel de doelen van het integriteitsbeleid?

#### 3.2 Doelstellingen 1992 - 2012

Bij de start van het integriteitsbeleid in 1992 lag het accent op de bewustwording dat integriteit van wezenlijk belang was binnen de overheid.<sup>43</sup> Daarbij hoorde het doel dat overheidsorganisaties onderkennen waar de risico's voor aantasting van de integriteit lagen. Door het vergroten van inzicht in de oorzaken, de aard van integriteitsschendingen en in kwetsbare sectoren, zou het bestuur zijn verantwoordelijkheden zowel in preventief als in repressief opzicht kunnen realiseren.<sup>44</sup> Daarbij was de minister niet gespeend van realisme: 'Dit betekent echter niet dat er ooit een situatie zal ontstaan waarin er geen enkele rotte appel meer in de mand over is. Natuurlijk is het streven daarop gericht, maar het is een illusie te verwachten dat corruptie en fraude absoluut kunnen worden voorkomen'.<sup>45</sup> Het gevolg was dat integriteit 'voortdurende alertheid' en 'voortdurend onderhoud' vroeg. Het was mede vanuit dit oogpunt dat niet kon worden volstaan met regelgeving, maar dat integriteit primair een kwestie van cultuur was.<sup>46</sup> Een meer inhoudelijk doel van het beleid was dan ook het bevorderen van een algemene cultuur van openheid, het bespreekbaar maken van gewenst gedrag en het afleggen van verantwoording, waardoor de eigen verantwoordelijkheid voor integriteit tot uiting kon komen.<sup>47</sup>

Met de integriteitsnota 2003 werd voortgeborduurd op de lijn die tot dan toe was ingezet. Er werden in de nota enkele specifieke, tevens in die tijdsgeest passende, aanvullende en meer overkoepelende doelen genoemd van het integriteitsbeleid:

- Het versterken van de legitimiteit van de overheid.
- Het herstel van en het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke normen en waarden in onze Nederlandse samenleving.
- het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen.

Het uiteindelijke middel om deze overkoepelende doelen te bereiken werd de verplichting voor het gehele openbaar bestuur om een actief integriteitsbeleid te voeren dat diverse maatregelen omvat.<sup>48</sup> Dit is één van de meest heldere en concrete doelen die tot dusver was geformuleerd. Het voeren van een integriteitsbeleid

<sup>43</sup> TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 11

<sup>44</sup> TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 2: p. 6-7

<sup>45</sup> TK 2003-2004, 28844, nr. 3: p. 9

<sup>46</sup> TK 2003-2004, 28844, nr. 3: p. 9

<sup>47</sup> Ministerie van BZ 1993: p. 13-14

<sup>48</sup> TK 2002-2003, 28844, nr. 2: p. 5-6

werd in 2006 in de Ambtenarenwet opgenomen als wettelijke verplichting. De wijziging van de ambtenarenwet borgde het belang van goed werkgeverschap en verplichtte de voering van een integriteitsbeleid bestaande uit een minimum aantal verplichte onderdelen. Het ging gepaard met een, volgens de MvT, 'uitgebreide' toelichting op doel en noodzaak. Een aantal citaten:

- *'Gezien het algemene beleidsvoornemen om te komen tot herstel van waarden en normen in de Nederlandse samenleving is het belang van een integere overheid alleen nog maar verder versterkt. Zonder een fatsoenlijke en integere overheid kan ook de burger niet op zijn fatsoen worden aangesproken.'*<sup>49</sup>
- *'[Het is] essentieel dat de grondbeginselen die verbonden zijn aan het werken bij de overheid helder en kenbaar zijn.'*<sup>50</sup>
- *'Om het belang van integriteitsbeleid te benadrukken, bestaande ontwikkelingen te stimuleren en te bevorderen dat het thema ook op de agenda blijft, is in het wetsvoorstel eveneens een verplichting opgenomen een integriteitsbeleid te voeren en de ondernemingsraad ook daarover jaarlijks te informeren.'*<sup>51</sup>
- *'De regering gaat er vanuit dat met deze nieuwe set van maatregelen (...) een belangrijke impuls wordt gegeven aan het streven naar een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare overheid.'*<sup>52</sup>

De citaten van de MvT overziend kan geconcludeerd worden dat uiteindelijk het achterliggende belang van integriteit meer is uitwerkt dan de daadwerkelijke doelen. De MvT benadrukt bovendien de verplichting van werkgevers om diverse maatregelen te nemen in hun organisatie. Het doel is daarmee vooral dát organisaties actief bezig zijn met integriteit van de organisatie. Dit uit zich ook in de regelgeving die met opzet enigszins abstract is vormgegeven. Zo schrijft het ministerie met de wetswijziging van 2006 diverse zaken voor, zoals de verplichting van het voeren van een integriteitsbeleid, het hebben van een gedragscode, het afnemen van de ambtseed, etc. Tegelijkertijd wordt niet aangegeven hoe invulling moet worden gegeven aan deze vereisten. Daarmee worden organisaties gestimuleerd zelf na te denken over de invulling van hun beleid. Om de organisaties toch enige mate van richting en ondersteuning te bieden heeft BIOS een aantal handreikingen opgesteld. Daarnaast heeft BZK in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en Politie de 'Modelaanpak Basisnormen Integriteit' opgesteld waarin een minimum pakket aan integriteitsmaatregelen wordt voorgesteld waar elke organisatie aan zou moeten voldoen. Deze 'vrije' aanpak is ook terug te zien in de monitoring die de minister voorstaat:

*'De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid, over de nodige informatie te beschikken. Daartoe dient het integriteitsbeleid van de verschillende overheidsorganisaties gemonitord te worden. (...) Het zal bij de monitoring in eerste instantie gaan om het in kaart brengen van de tot stand gekomen regelgeving en gedragscodes over integriteit. In tweede instantie kan gedacht worden aan meer kwalitatieve analyses van het integriteitsbeleid. Op basis van deze informatie kunnen integriteitsinstrumenten, zoals «best practices», worden ontwikkeld.'*<sup>53</sup>

We zullen in hoofdstuk 5 over de effecten van het beleid zien dat BZK zich vooral heeft gericht op monitoring door middel van inventarisaties van het gevoerde integriteitsbeleid. De implementatie en doelbereiking van integriteitsbeleid was blijkbaar geen expliciete doelstelling. In 2012 is de monitoring uitgebreid met een enquête naar de beleving van integriteitsbeleid en –cultuur waardoor meer zicht is verkregen op de implementatie en effecten van integriteitsbeleid. Van de hierboven genoemde kwalitatieve analyses geldt dat alleen het klokkenluidersbeleid in kwalitatieve zin is onderzocht.

Naast de feitelijke implementatie van integriteitsbeleid had BZK met de wijziging van de Ambtenarenwet ook verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van integriteit als open norm:

<sup>49</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 3

<sup>50</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 3

<sup>51</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 4

<sup>52</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 5

<sup>53</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 17

*'Open normen als goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap geven ruimte voor rechtsontwikkeling en zullen als «restbepalingen» een nuttige functie kunnen vervullen. Daarom wordt analoog aan art. 7:611 van het Burgerlijk wetboek in het voorgestelde artikel 125ter Ambtenarenwet geregeld dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. (...) De verwachting is dat het goed werkgeverschap van het bevoegd gezag met name zal worden ingekleurd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het zal door het bevoegd gezag en de bestuursrechter nader worden ingevuld in concrete situaties.<sup>54</sup>*

Of deze verwachting is waargemaakt is onbekend. BZK heeft vooralsnog geen onderzoek laten doen dat zich richt op de ontwikkeling van de open norm.

---

<sup>54</sup> TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 18



## 4. Instrumenten en uitvoering

Vraag 6 en 7: Welke instrumenten werden ingezet, hoe was de samenhang tussen de instrumenten en wat is bekend over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

### 4.1 Inleiding

Bij de realisatie van de doelstellingen omtrent integriteit maakt BZK voornamelijk gebruik van bestuursinstrumenten. Deze soort beleidsinstrumenten heeft als onderscheidend kenmerk dat het middelen betreft die erop gericht zijn om beslissingen of handelingen van andere overheidsinstanties te beïnvloeden. Dit past in de rol van de minister van BZK als systeemverantwoordelijke waarbij organisaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor de integriteit van hun organisatie. Organisaties zijn daarbij niet alleen verantwoordelijk voor de implementatie van integriteitsbeleid, maar ook voor het verankeren van dit concept in de dagelijkse werkzaamheden van de medewerkers. Er kunnen drie belangrijke bestuursinstrumenten worden onderscheiden die door BZK zijn ingezet en die hieronder verder uitgewerkt zijn, namelijk normstelling, toezicht en financiering.<sup>55</sup> Tot slot maakt BZK ook met enige regelmaat gebruik van communicatie als beleidsinstrument. In de onderstaande paragrafen wordt het gebruik van deze instrumenten verder toegelicht.

### 4.2 Normstelling: van agendavorming naar wetgeving

Bij de start van het integriteitsbeleid openbaar bestuur lag de nadruk op 'gewoon onderhoud', zoals dit in de nota uit 1993 werd genoemd. Gewoon onderhoud richtte zich op het bijhouden van bestaande preventiemechanismen, terwijl bijzonder onderhoud de vorm aannam van het gericht aanpakken van dreigingen.<sup>56</sup> Het beleid richtte zich op een evenwichtige dosering van activiteiten. In eerste instantie ging het om bewustwording: het vergroten van bewustzijn omtrent risico's, het vergroten van het zicht op het verschijnsel en het adequaat inzetten van de bestaande instrumenten. In tweede instantie richtte het beleid zich op het aanscherpen van sectorspecifieke voorzieningen en instrumenten. Voorstellen voor wezenlijke veranderingen in de vorm van aanpassing van huidige wet- en regelgeving vormden, indien nodig, het sluitstuk van beleid. Het zwaartepunt bij deze activiteiten lag op het voorkomen van integriteitsinbreuken.<sup>57</sup> In 1998 sprak de minister zijn zorgen uit. Het was volgens hem tijd voor 'groot onderhoud' en zelfs voor meer dan groot onderhoud.<sup>58</sup> Mede door de nadruk op 'institutionele waarborgen' en de materiële kant van het integriteitsbeleid als gevolg van de motie-Kamp<sup>59</sup>, kwam het accent meer op 'groot onderhoud' te liggen.

In 2003, kwam het ministerie met de overzichtsnota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie'<sup>60</sup> mede naar aanleiding van de grotere aandacht voor normen en waarden en de parlementaire enquête bouwrijverheid. Deze nota kreeg in februari 2004 een vervolg in het wetsvoorstel om de Ambtenarenwet te wijzigingen in verband met goed ambtelijk handelen.<sup>61</sup> In de wetswijziging van 2006 werden enkele nieuwe artikelen met betrekking tot integriteit opgenomen en werd het 'integriteits'-artikel 125 Ambtenarenwet geherstructureerd. Naar aanleiding van de eerste inventarisatie Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van 2004 waaruit bleek dat overheidsorganisaties nog niet in voldoende mate integriteitsbeleid hadden ingevoerd, werd eind 2005 de Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie geaccordeerd; het resultaat van bestuursafspraken met VNG, IPO, Unie van Waterschappen en de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad. Gezamenlijk gaven zij een overzicht van de wijze waarop invulling moest worden gegeven aan het integriteitsbeleid.

<sup>55</sup> Hoogerwerf en Herweijer 2003: p. 261-263

<sup>56</sup> Ministerie van BZ, 1993

<sup>57</sup> TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 11; TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 29; Minister van BZ, 1997b: p. 1

<sup>58</sup> TK 1997-1998, 25600 VII, nr. 32

<sup>59</sup> TK 1996-1997, 24655, nr. 3

<sup>60</sup> TK 2002-2003, 28844, nrs. 1-2

<sup>61</sup> TK 2003-2004, 29436, nrs. 1-2

Onderdeel van dat normenkader is tevens de handleiding *uniforme registratie integriteit*. In 2005 werd mede naar aanleiding van onderzoeken die wezen op het gebrek aan inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen, besloten tot het formuleren van landelijke normen voor de registratie. In eerste instantie is hiervoor een webapplicatie ontworpen (via een subsidie aan ICTU, totale kosten 220.000 euro). Op basis van de resultaten van een pilot bleek dat een landelijk modelformulier praktischer was voor veel kleine organisaties. In 2008 is het formulier door het ministerie beschikbaar gesteld in de vorm van een handleiding. Dit heeft echter niet geleid tot verdere maatregelen van het ministerie om in het kader van verantwoording en toezicht ook feitelijk inzicht te verwerven in aard en omvang van onderzoeken naar vermoedelijke schendingen. Wel is in de monitoring opgenomen of organisaties in het openbaar bestuur registreren, dan wel anderszins zicht hebben op hun integriteitsonderzoeken.<sup>62</sup>

In welke mate wordt het formulier dan wel gebruikt? De sector Rijk heeft het formulier gebruikt bij een actualisatie van het Informatiestatuut Rijk en publiceert jaarlijks de belangrijkste resultaten in het Sociaal Jaarverslag Rijk. Daarnaast heeft BZK contact met individuele organisaties die hun eigen registratiesystemen verder willen ontwikkelen en het landelijk modelformulier daarbij gebruiken als voorbeeld. Dit past in de visie van BZK dat instrumenten die door en voor sectoren zelf worden ontwikkeld effectiever zijn dan instrumenten die van bovenaf worden opgelegd.

In de onderstaande tabel 4.1 zijn de verschillende eisen samengevat voor integriteitsbeleid die door BZK zijn geformuleerd. Daarbij is aangegeven of deze in wetgeving zijn vastgelegd of in andere afspraken. Dit is het normstellend kader.

Tabel 4.1 | Overzicht eisen die BZK stelt aan integriteitsbeleid openbaar bestuur<sup>63</sup>

Normen	Juridisch kader
<b>Algemeen</b>	
Voeren van een integriteitsbeleid	Ambtenarenwet, Diverse BIOS instrumenten
<b>Preventief (personeelsbeleid)</b>	
Integriteitsbeleid vast onderdeel van het personeelsbeleid, aandacht voor integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg en aanbieden van scholing en vorming	Ambtenarenwet, Basisnormen, Diverse BIOS instrumenten
Verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling	Ambtenarenwet, Basisnormen
Aandacht voor integriteit in werving en selectie	Basisnormen
Veiligheids-, antecedentenonderzoeken en verklaringen omtrent het gedrag	Basisnormen
Vertrouwenspersoon voor integriteit	Basisnormen, Handreiking BIOS
Inventarisatie kwetsbare functies en maatregelen ter voorkomen van integriteitsinbreuken	Basisnormen
Periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen	Basisnormen, Diverse BIOS instrumenten (met name SAINT)
Overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden, financiële belangen, integriteits-schendingen, vertrouwensfuncties (in een centraal register)	Basisnormen
<b>Normen en regels</b>	
Het opstellen van een gedragscode	Ambtenarenwet, Basisnormen, Modelgedragscode Rijk, Handreiking BIOS
Voorschriften voor melding, registratie, openbaarmaking en verbod op nevenwerkzaamheden	Ambtenarenwet, Basisnormen
Voorschriften voor melding en registratie van financiële belangen	Ambtenarenwet, Basisnormen
Regeling en meldplicht voor relatiegeschenken	Basisnormen

<sup>62</sup> Zie hoofdstuk 5: Effecten en effectiviteit

<sup>63</sup> In bijlage 3 zijn de artikelen uit de Ambtenarenwet opgenomen.

Het treffen van maatregelen gericht op informatiebescherming	Bestaande wetgeving m.b.t. vertrouwelijke informatie, Basisnormen
Inkoop en aanbestedingsprocedures	Basisnormen <sup>64</sup>
<b>Handhaving</b>	
Voorschriften voor procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden	Ambtenarenwet, Basisnormen
Bescherming van melders van misstanden	Ambtenarenwet
Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan; procedure voor onderzoek en voor afhandeling schending	Basisnormen, Handreiking BIOS
<b>Externe verantwoording</b>	
Dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd aan het volksvertegenwoordigend orgaan over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode	Ambtenarenwet, Handreiking BIOS

Hoe verhoudt dit overzicht aan instrumenten zich tot de geaccepteerde inzichten over een effectief integriteitsbeleid? In wetenschappelijk onderzoek en door internationale organisaties wordt gewezen op het belang van diverse instrumenten die in samenhang tot elkaar moeten resulteren in een integere organisatie, of een integere overheid. De effectiviteit van individuele instrumenten is daarbij veelal in algemene zin onderbouwd; regels en procedures bieden houvast, trainingen bevorderen het bewustzijn en bescherming van klokkenluiders bevordert dat misstanden boven tafel komen. In welke mate instrumenten in de praktijk effectief zijn, hangt verder vooral af van de feitelijke implementatie. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op het belang van het proces waarmee gedragscodes worden opgesteld, of op de bewoording van gedragscodes als positieve geboden versus negatieve verboden.<sup>65</sup> Aangezien instrumenten veelal in samenhang worden toegepast, is het lastig om het individuele effect te meten en daarmee te bepalen welke type instrumenten het meest effectief en efficiënt zouden zijn.<sup>66</sup>

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen voor de sturing van integriteit: een nalevingsbenadering en een waardegerichte benadering.<sup>67</sup> De nalevingsbenadering ('hard controls') is vooral gericht op het vermijden van overtredingen door middel van regels en procedures. Vanwege de nadelen van een strikte nalevingsbenadering (zoals het vermijden van straf i.p.v. positieve zelfsturing) wordt ook het belang van een waardegerichte benadering benadrukt, welke zich juist richt op het stimuleren van positief gedrag, gebaseerd op morele overwegingen door middel van aandacht voor bewustwording en voorbeeldgedrag ('soft controls'). Ondertussen wordt min of meer geaccepteerd dat ook deze benadering nadelen heeft (vooral gericht op een hogere moraal met weinig oog voor mogelijke schendingen). Veelal wordt daarom het belang benadrukt van een mix van beide benaderingen. BZK vereist en/of stimuleert dan ook dat organisaties een variëteit aan type instrumenten inzetten.

Uit de internationale literatuur blijkt dat er nog enkele instrumenten bestaan die in het beleid van BZK ontbreken. Deze zijn vooral gericht op het handhaven van integriteit door het uitvoeren van bijvoorbeeld integriteitstesten<sup>68</sup>, het instellen van een interne voorziening voor integriteitsonderzoek, en het instellen van een nationaal bureau integriteit<sup>69</sup>. Het eerste instrument is controversieel, ook al wordt het door enkele organisaties wel gebruikt. De andere twee zijn deels actueel geworden met het rapport naar aanleiding van

<sup>64</sup> Vanuit het integriteitsbeleid wordt aandacht gevraagd voor de risico's binnen het inkoop- en aanbestedingsproces. Er worden feitelijk geen nieuwe eisen geformuleerd waaraan deze processen moeten voldoen.

<sup>65</sup> Kaptein et al., 1999; Treviño et al., 1999

<sup>66</sup> Beck et al., 2010

<sup>67</sup> Lewis, 1991; Treviño et al., 1999

<sup>68</sup> Zie bijvoorbeeld De Stentor (2013)

<sup>69</sup> Zie bijvoorbeeld Transparency Internationaal (2012) die van mening is dat Nederland weliswaar enkele voorzieningen kent, maar dat dit niet overeenkomt met één nationaal bureau met breed mandaat. 'As such, there are no national anti-corruption agencies present in the Netherlands which fight corruption through prevention, education or investigation. Prevention of corruption does take place via the promotion of integrity, but education of the public is absent and investigations are carried out by a wide variety of private forensic investigative bureaus, Amsterdam Bureau Integriteit and the official law enforcement agencies.'

de motie Heijnen waarin de minister van BZK wordt verzocht tot het verkennen van de mogelijkheid tot het instellen van een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek naar met name politieke ambtsdragers en bestuurders.<sup>70</sup> Overige aanbevelingen door bijvoorbeeld internationale organisaties richten zich aspecten van corruptie(preventie), integriteit en de democratische rechtstaat die buiten de reikwijdte van ambtelijke integriteit vallen, zoals wordt besproken in hoofdstuk zeven.

Over het geheel genomen sluiten de instrumenten die BZK bevordert daarmee aan bij de wetenschappelijke en internationale kaders voor het voeren van een effectief integriteitsbeleid. Dit garandeert echter niet dat zij in de praktijk ook effectief zijn; het is de implementatie binnen organisaties die uiteindelijk moet zorgen voor integere organisaties en daarmee voor een integer Nederlands openbaar bestuur.

### 4.3 Verantwoording en toezicht

Toezicht is enerzijds geregeld in de Ambtenarenwet, met de verplichting voor organisaties om verantwoording af te leggen over het gevoerde integriteitsbeleid. Vanuit de coördinerende rol van de minister is toezicht ook opgenomen in bestuurlijke afspraken. Zo werd in 2006 met koepelorganisaties VNG, IPO en UvW afgesproken dat de implementatie van de basisnormen uit de 'Modelaanpak basisnormen integriteit' eind 2007 geëvalueerd zou worden. Een jaar later werd hierop volgend de tweede 'Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008' gepubliceerd, waaruit bleek dat het merendeel van de organisaties ondertussen de meeste elementen van het integriteitsbeleid hadden ingevoerd. In 2011 werden afspraken omtrent toezicht en monitoring wederom in de bestuursakkoorden opgenomen. Afgesproken werd dat: 'Het Rijk en alle gemeenten, provincies en waterschappen zullen zich verder richten op (periodieke) monitoring van de integriteit (beleving) in de organisaties'.<sup>71</sup> Hieraan werd in 2012 gevolg gegeven met de Integriteitsmonitor die, ondersteunt door BZK, op verzoek van de koepels werd uitgevoerd door BIOS. Naast een herhaling van de eerdere inventarisaties, bevatte deze monitor nu ook een uitgebreid enquêteonderzoek naar de beleving van integriteit en integriteitsbeleid. Daarmee werd tevens gevolg gegeven aan eerder belevingsonderzoek uit 2007 onder het personeel van alle overheidssectoren (Rijk, gemeenten, Provincies, waterschappen, rechterlijke macht, defensie, politie en onderwijs en wetenschap). De resultaten van de inventarisaties en monitoring worden meer uitvoerig besproken in hoofdstuk 5 over de effecten van het beleid.

Opvallend is dat BZK zich tot op heden voornamelijk toelegt op het monitoren van integriteit(sbeleid) binnen de openbare sector en daarbij in mindere mate toezicht uitoefent op het functioneren van het systeem, dan wel de samenhang of fragmentatie van het landschap van integriteitgerelateerde instanties zelf. Tot 2013 heeft BZK van de bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van integriteit bijvoorbeeld alleen de regeling misstanden geëvalueerd op effectiviteit en functioneren. Deze evaluatie<sup>72</sup> gaf aanleiding tot herziening van bestaande wet- en regelgeving, hetgeen onder andere heeft geleid tot een nieuwe klokkenluidersregeling Rijk, die per 1 januari 2010 in werking is getreden. Op 1 oktober 2012 heeft de 'Commissie Integriteit Overheid' een doorstart gemaakt onder de naam 'Onderzoeksraad Integriteit Overheid'. Op deze datum is ook het Adviespunt Klokkenluiders van start gegaan dat klokkenluiders uit zowel de publieke als private sector adviseert bij de stappen die zij kunnen zetten bij het melden van misstanden. Daarnaast is in opdracht van de toenmalige ministeries van Justitie en BZK de aangifteplicht Ambtsmisdriven (162 Sv) geëvalueerd.<sup>73</sup>

Wanneer het gaat om onderzoek naar specifieke elementen van integriteit en integriteitsbeleid moet geconcludeerd worden dat alleen de wetenschap en BIOS met enige regelmaat actief zijn op dit gebied. BZK probeert aangesloten te blijven bij dergelijke onderzoeken door actief contact te onderhouden met diverse experts uit praktijk en wetenschap.

<sup>70</sup> Zouridis en Van der Vorm, 2013

<sup>71</sup> TK 2010-2011, 32749, nr.1: p. 11

<sup>72</sup> USBO, 2008

<sup>73</sup> De Vries Robbé e.a., 2008



Toezicht in de vorm van interventies vindt beperkt plaats, gezien de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en de rol van gemeenteraad en Provinciale Staten in deze. In een enkel geval vraagt de minister ambtsberichten op. Ten aanzien van ambtelijke integriteit is dit in de periode 2006 – 2012 nagenoeg alleen gebeurd naar aanleiding van de Limburgse bouwfraude die in 2009 resulteerde in invallen door de Rijksrecherche. De minister van BZK heeft toenmalig commissaris van de Koningin van de provincie Limburg, dhr. Frissen, verzocht te rapporteren over de situatie, als ook over de voorgestelde aanpak in reactie op de grootschalige fraude. De reactie was dusdanig bevredigend dat verdere interventies niet nodig werden geacht. Alleen als in bredere zin de kwaliteit van het bestuur wordt aangetast, zou de minister naar het zware middel van bestuurlijk toezicht kunnen grijpen.

## 4.4 Financiering

Met betrekking tot instrumenten op het vlak van financiering maakt het ministerie van BZK voornamelijk gebruik van subsidies vanuit haar coördinerende rol. Deze subsidies worden voornamelijk verleend voor het beschikbaar stellen van generieke ondersteuning en instrumenten voor de gehele overheid. Zo ontving BIOS subsidie voor ondersteuning van overheidsorganisaties (periode 2009 – heden, circa 1,1 miljoen euro in 2012) en Stichting M voor het meldpunt integriteit (periode 2007 - heden, circa 20.000 euro in 2012). Stichting ICTU heeft subsidie ontvangen voor het programma InternetSpiegel, dat onder andere in 2005 een belevingsonderzoek integriteit heeft ontwikkeld. Voor enkele grotere projecten heeft BZK (extra) subsidie beschikbaar gesteld, met name voor de Integriteitsmonitor 2012.<sup>74</sup> Hieronder wordt dit verder toegelicht.

BZK geeft tot slot bij uitzondering en in het kader van een algemeen belang overige subsidies. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek door de Vrije Universiteit naar integriteitsbeleid van gemeenten (2010), dit ter ondersteuning van de VNG en de beroepsverenigingen. BZK geeft geen subsidies aan individuele organisaties ter stimulering van een integriteitsbeleid.

### Financiering: Meldpunt M.

Stichting M exploiteert de meldlijn Meld Misdaad Anoniem waar mensen anoniem informatie kunnen doorgeven over misdrijven. Sinds 2007 kunnen mensen ook anoniem integriteitsschendingen van medewerkers bij de overheid melden. Het ministerie kent de stichting voor deze dienst jaarlijks circa 20.000 euro toe. De stichting legt elk jaar verantwoording af over de besteding van de middelen, alsmede over het aantal meldingen die zijn binnengekomen.

Tabel 4.2 | Aantal meldingen integriteit bij Stichting M

	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal meldingen	56	35	16	27	36

### Financiering: IntegriteitSpiegel

In 2006 is het Belevingsonderzoek Integriteit ontwikkeld. Met dit onderzoek kunnen publieke organisaties de beleving van integriteit op de werkvloer onderzoeken. De focus van het onderzoek ligt enerzijds op het naleven van regels en procedures, en anderzijds op het stimuleren van een cultuur waarin integriteit en moreel bewustzijn belangrijke pijlers zijn. Het onderzoeksinstrument is in 2006 ontwikkeld en gevalideerd, waarbij gebruik is gemaakt van de meest recente wetenschappelijke inzichten over onderzoek naar de beleving van integriteit.<sup>75</sup>

Hoewel de belangstelling voor het thema integriteit bij deelnemers van InternetSpiegel tot nog toe relatief beperkt is, vindt BZK dat de kosten van het instrument in een gezonde verhouding staat tot de opbrengsten.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> InternetSpiegel kreeg een subsidie van 200.000 euro om individuele organisaties in staat te stellen de gehele eigen organisatie door te lichten. In totaal is voor 105.000 euro gebruik gemaakt van het instrument.

<sup>75</sup> Hogendoorn, 2005; Hogendoorn, 2007

<sup>76</sup> Aan de ontwikkeling van het theoretisch kader waren voor BZK geen kosten verbonden. Daarnaast is voor de exploitatie van de module IntegriteitSpiegel gebruik gemaakt van de bestaande digitale infrastructuur van InternetSpiegel.

Ten eerste heeft het testen van het onderzoeksinstrument in 2006 geresulteerd in een rapportage voor het Ministerie die tevens aan de Tweede Kamer is gestuurd (2007). Bovendien heeft de Algemene Rekenkamer het instrument in 2010 als basis gebruikt voor haar rapport over het integriteitsbeleid bij het Rijk. Het instrument is op basis hiervan opnieuw getest en aangepast. Ook is het instrument in 2012 gebruikt voor de Monitor Integriteit openbaar bestuur.

Het onderzoek is tevens ingebouwd in de InternetSpiegel. InternetSpiegel biedt overheidswerkgevers inzicht in hun prestaties met behulp van medewerkeronderzoek. Sinds 2007 kunnen deze werkgevers ook onderzoek doen naar de beleving van integriteit. Met behulp van dit onderzoek kunnen zij de effecten van hun integriteitsbeleid in kaart brengen en mogelijk kwetsbare onderdelen van hun organisatie identificeren. In vergelijking met de aandacht die deelnemers van InternetSpiegel schenken aan thema's als werkplezier en betrokkenheid, is de aandacht voor het thema integriteit relatief beperkt. In de periode 2007 – 2012 hebben 35 individuele organisaties het instrument gebruikt voor onderzoek naar de beleving van integriteit binnen de eigen organisatie.<sup>77</sup> Daarnaast biedt de Internetspiegel de mogelijkheid voor organisaties om een kernmodule integriteit op te nemen in de andere onderzoeken, zoals een medewerkerstevredenheidsonderzoek. Van deze mogelijkheid hebben 12 organisaties gebruik gemaakt.

Deelnemers die het instrument willen afnemen betalen daarvoor een vergoeding aan de exploitant van InternetSpiegel. De kosten voor het beheer en onderhoud van het instrument zijn tevens voor rekening van deze exploitant. In overleg met InternetSpiegel en de huidige exploitant zal eind 2014 worden geëvalueerd hoe de belangstelling voor het integriteitsonderzoek zich heeft ontwikkeld en of het bedrijfseconomisch nog verantwoord is om dit te blijven aanbieden aan individuele deelnemers.

Verder zien we dat sectoren, via A+O-fondsen, zelf instrumenten ontwikkelen. BZK staat positief tegenover sectorale ontwikkelingen.

## 4.5 Communicatie

Bij de reeds genoemde bestuursinstrumenten is voornamelijk gebruik gemaakt van het juridische en financiële beleidsinstrumentarium. Een belangrijk, nog niet genoemd, beleidsinstrument betreft communicatie.<sup>78</sup> Juist omdat integriteit in eerste aanleg een zaak van de afzonderlijke overheidsinstanties is, vindt de meeste communicatie vanuit BZK plaats in overleg met, en via de koepelorganisaties VNG, IPO en UVW. Deze communicatie is vaak gericht op agendasetting en de ondersteuning van ingezet beleid. Daarnaast vervult de minister van BZK zelf ook een actieve rol in de communicatie over integriteit. Zo komt integriteit (zowel ambtelijk als bestuurlijke integriteit) ook aan de orde in de (aanstellings- en voortgangs)gesprekken die de minister voert met burgemeesters en commissarissen van de Koning. Indien daar aanleiding toe is schrijft de minister alle bestuursorganisaties in het openbaar bestuur aan om bijvoorbeeld zijn reactie te geven naar aanleiding van onderzoeken en om aanbevelingen te doen ten aanzien van het te voeren integriteitsbeleid.<sup>79</sup> Ook komt het onderwerp met terugkerende regelmaat aan bod in speeches, interviews, columns, et cetera, niet alleen van de ministers, maar ook van de betreffende DG's en directeuren. Tot slot heeft BZK de koepelorganisaties ondersteund bij congressen over integriteit: Unie van Waterschappen in 2005, VNG in 2006 en IPO in 2007.<sup>80</sup> Informatieoverdracht in het kader van informeren, adviseren, etc. op het gebied van praktische ondersteuning wordt voornamelijk gedaan door BIOS.

<sup>77</sup> Exclusief organisaties die deelnamen via het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2009) of de Integriteitsmonitor 2012

<sup>78</sup> Hoogerwerf en Herweijer, 2003: p. 244; Van den Heuvel, 2005: p. 93

<sup>79</sup> Minister van BZK, 2007; Minister van BZK, 2011

<sup>80</sup> Congressen van IPO en VNG in 2007 over bestuurlijke integriteit werden (door omstandigheden en/of gebrek aan belangstelling afgezegd). Een breed congres over bestuurlijke integriteit in 2010 werd wel goed bezocht.

## 4.6 Overzicht en ontwikkeling instrumentarium

Een overzicht van het gehanteerde instrumentarium laat zien dat BZK gebruik heeft gemaakt van uiteenlopende instrumenten behorende tot de categorie bestuursinstrumenten en overige beleidsinstrumenten die elkaar aanvullen en versterken.

De ontwikkeling van de inzet van deze instrumenten heeft daarbij een aantal fases<sup>81</sup> in het beleidsproces doorlopen die eraan hebben bijgedragen dat het instrumentarium zich steeds verder heeft uitgebreid. Zo lag na een agendavormende fase tussen 1990 en 1995 de focus van het BZK beleid tot 2006 nog voornamelijk op de normstellende rol via regelgeving. Bij de invulling van deze rol opvatting hebben zich in de loop der jaren echter ook diverse ontwikkelingen voorgedaan. De wijzigingen van de Ambtenarenwet in 1997 en 2003 werden bijvoorbeeld gekenmerkt door een sterke regelgeoriënteerde topdown benadering, ofwel de nalevingsbenadering. De nadruk lag daarbij op het stellen van uniforme regels en voorschriften ter voorkoming van niet-integer gedrag en het bevorderen van normconform gedrag door inzet op toezicht, controle en handhaving. Vanaf 2003 zien we echter dat het beleid een meer waardegeoriënteerde benadering nastreeft en dat de taakopvatting van BZK zich verbreedt. De nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie'<sup>82</sup> sprak voor het eerst over bewustwordings- en cultuuraspecten van integriteitsbeleid en was het gevolg van de expliciete aandacht voor integriteit onder het Kabinet Balkenende II en de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid. De waardegeoriënteerde benadering heeft zich onder meer geuit in de laatste wijziging van de Ambtenarenwet in 2006. Naast aandacht voor nieuwe regelgeoriënteerde bepalingen kreeg vanaf dat moment ook de meer waardegeoriënteerde benadering een wettelijke grondslag. Met de oprichting van BIOS kreeg de veranderende taakopvatting van BZK meer vorm en werd faciliteren en ondersteunen een vast onderdeel van BZK beleid. Dit kwam tot slot ook goed tot uiting in de samenwerking met koepelorganisaties van provincies, gemeenten en waterschappen. De effectiviteit van het BZK-beleid is namelijk nauw verweven met de inzet van de koepels op het thema. In 2006 hebben het ministerie en de koepelorganisaties daarom de zogenoemde basisnormen opgesteld als handvat om de aandacht voor integriteit binnen overheidsorganisaties beter te verankeren. In de daaropvolgende periode (2007-2011) werd de focus verlegt naar de werking van meldingsstructuren, klokkenluiders en integriteit van politieke ambtsdragers. Diverse onderzoeken<sup>83</sup> uit die periode toonden aan dat de aandacht voor implementatie van integriteitsmaatregelen in de praktijk was verbeterd, maar dat aan de andere kant nog wel zorgen bestonden over de bekendheid met die maatregelen onder medewerkers, als ook het vertrouwen in de integriteit van de organisatie en de ethische sturing door leidinggevenden. Daarnaast bleek ook dat van een duurzame institutionele verankering van integriteit nog geen sprake was. In 2011 werd de focus van het beleid daarom verbreed. De eigen verantwoordelijkheid van sectoren en organisaties bij integriteitsbevordering bleef voorop staan. De focus van het beleid richtte zich vanaf dat moment echter op zowel aandacht voor de implementatie van het beleid als verankering van integriteit in de organisatiecultuur. Dit kwam onder meer tot uiting in de Integriteitsmonitor 2012 en het daaropvolgende Bestuurlijk Statement<sup>84</sup>.

### Overzicht type instrumenten BZK en BIOS

Een overzicht van het ingezette instrumentarium, de type verantwoordelijkheid van de minister en de taakverdeling tussen BZK en BIOS wordt in onderstaande tabel 4.2 weergegeven. De activiteiten en rol van BIOS staan verder beschreven in hoofdstuk 6.

<sup>81</sup> Hoekstra en Kaptein, 2011: p. 38-43

<sup>82</sup> TK 2002-2003, 28844, nr. 2

<sup>83</sup> Algemene Rekenkamer, 2010; Ministerie van BZK, 2008; Van den Heuvel e.a., 2010

<sup>84</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/12/12/bestuurlijk-statement-monitor-integriteit.html>

Tabel 4.3 | Instrumentarium, type verantwoordelijkheid en verdeling BZK en BIOS

Instrumentarium:	Type verantwoordelijkheid	BZK	BIOS
<b>Normstellend: Juridisch</b>			
1. Wet- en regelgeving	Systeem	X	
2. (Bestuurs)afspraken	Systeem	X	
3. advisering	Ondersteunend	X	X
4. interveniëring (ambtsberichten ed.)	Systeem	X	
<b>Normstellend / ondersteunend: Praktische hulpmiddelen</b>			
5. Handreikingen, opleidingen ed.	Ondersteunend		X
6. Self-assessment instrumenten: InternetSpiegel (BZK), SAINT (BIOS)	Ondersteunend	X	X
<b>Financieel / ondersteunend</b>			
7. Structurele subsidies ondersteunende bureaus: Meldpunt M., InternetSpiegel, BIOS.	Systeem	X	
8. Incidentele subsidies	Ondersteunend	(X)	X
<b>Toezicht: Monitoring en evaluaties</b>			
9. Onderzoek en monitoring	Systeem	X	X
10. Pilots	Ondersteunend	(X)	X
<b>Communicatie</b>			
11. Kennisuitwisseling; bijeenkomsten, congressen ed.	Ondersteunend	(X)	X
12. Voorlichting, campagne, gadgets	Ondersteunend		X
<b>Internationaal</b>			
13. OESO, GRECO, Verenigde Naties, Transparency International: monitoring en verantwoording	Coördinerend	X	
14. Uitdragen Nederlands beleid / ondersteuning	Coördinerend	X	X

Uit de tabel blijkt dat een aantal instrumenten zowel door BZK als BIOS worden ingezet. In het algemeen leidt dit niet tot (ongewenste) dubbelingen en worden waar relevant activiteiten samen opgepakt of wordt de inzet afgestemd. Het ministerie richt zich bovendien vooral op het functioneren van het systeem (wet- en regelgeving) en BIOS op praktische ondersteuning. Dat valt onder meer terug te zien in de ontwikkeling van self-assesment instrumenten, zoals aangegeven in bovenstaande tabel. Het is gezien deze scheiding van taken en rollen ook niet ongebruikelijk dat buitenlandse delegaties op werkbezoeken zowel van BZK als BIOS een presentatie willen over de taken en activiteiten die zij respectievelijk uitoefenen en de visie die zij hebben op integriteit en integriteitsbeleid. Ten aanzien van onderzoek en monitoring geldt dat dit wellicht meer thuis hoort bij de rol van BZK, maar aangezien we al geconstateerd hebben dat BZK hierin relatief weinig heeft ontwikkeld, is er in de praktijk geen sprake geweest van dubbelingen met de rol van BIOS die onder meer als taak heeft nieuwe tendensen te signaleren en deze onder de aandacht te brengen als dat nodig wordt geacht.

## 5. Effecten en effectiviteit

### 8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

#### 5.1 Inleiding

Een analyse van de effectiviteit van het gevoerde integriteitsbeleid is inherent problematisch. Zo hebben we gezien dat de aard en omvang van het probleem niet helder is gedefinieerd en dat, mede als gevolg hiervan, brede algemene doelen zijn geformuleerd. Alleen op het niveau van de uitgevoerde instrumenten zijn er meer specifieke doelen geformuleerd, met name dat organisaties in het openbaar bestuur een beleid hebben geïmplementeerd conform wet- en regelgeving. Bovendien blijkt uit diverse (wetenschappelijke) analyses dat de uitwerking van het gevoerde integriteitsbeleid moeilijk te vangen is. Dit neemt niet weg dat er wel een aantal gegevens beschikbaar zijn die gerelateerd kunnen worden aan de effectiviteit van het integriteitsbeleid. Allereerst wordt het diagnosemodel van de Internetspiegel gepresenteerd, als onderbouwing voor het beleid.

#### 5.2 Onderbouwing van beleid: diagnosemodel InternetSpiegel

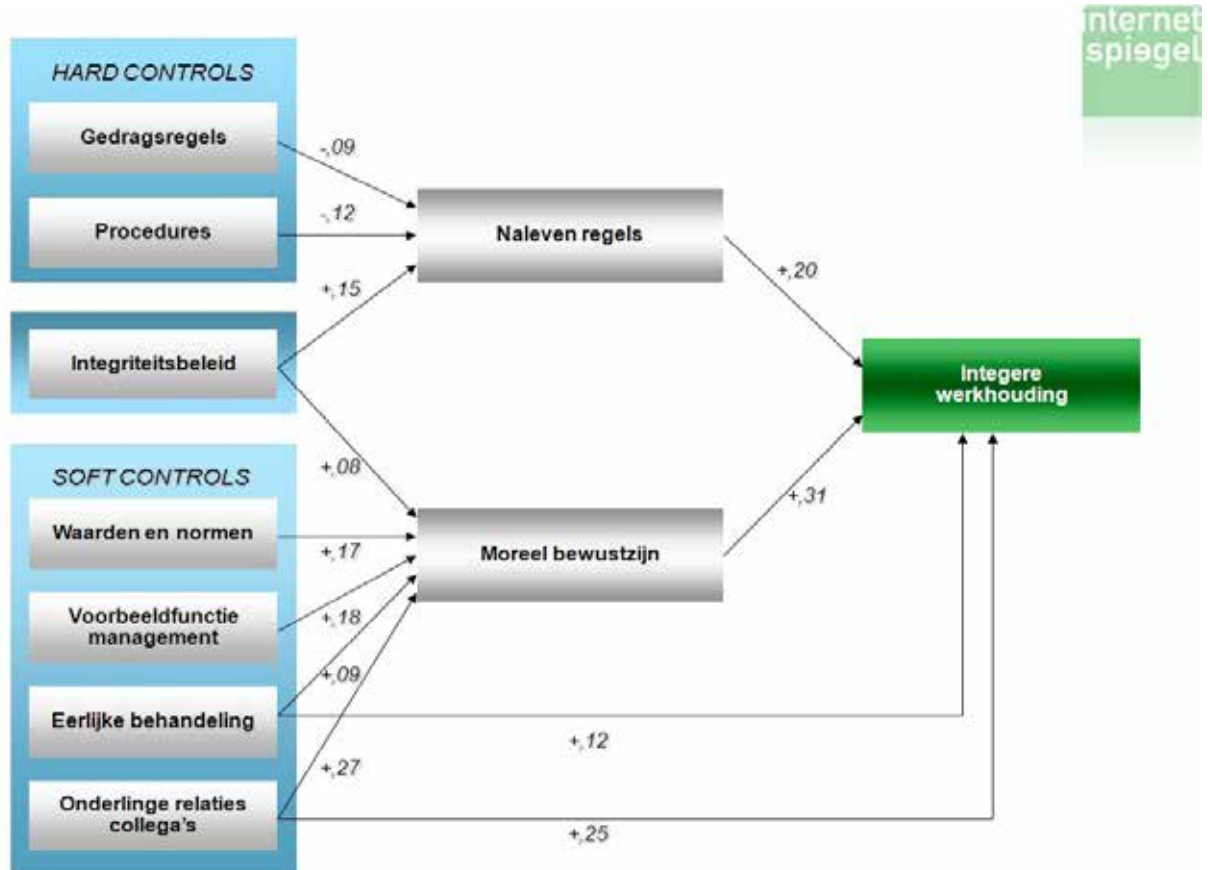
Voor een heldere en overzichtelijke uitleg van de onderbouwing van het BZK-beleid kan het best worden gekeken naar het model dat aan het belevingsonderzoek integriteit ten grondslag ligt. Dit instrument is in 2005 in opdracht van BZK ontwikkeld. Een analyse van de effecten van beleid veronderstelt een relatie tussen de doelen, ingezette middelen en daadwerkelijke effecten. Dit instrument van InternetSpiegel heeft deze relatie op een mooie en heldere manier geprobeerd te vangen en is gebaseerd op internationale wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van integriteitsbeleid.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur heeft InternetSpiegel een structureel gevalideerd vergelijkingsmodel opgesteld voor een effectief integriteitsbeleid. Daarin krijgen zowel de beleving van maatregelen die horen bij de nalevingsbenadering als de beleving van maatregelen die horen bij de waardegerichte benadering een plek zoals ook al aan bod kwam in paragraaf 4.2. Het resultaat is weergegeven in figuur 5.1. Aan de hand van tien thema's wordt de beleving van integriteit verklaard. Het model laat zien dat zowel de beleving van het naleven van regels als de beleving van het moreel bewustzijn bij collega's een positieve invloed hebben op de beleving van de integere werkhouding binnen de organisatie.

Kijken we specifiek naar het naleven van regels dan blijkt de beleving van de mate waarin regels worden nageleefd negatief beïnvloed te worden door het kennen van regels en procedures. Met andere woorden, naarmate medewerkers beter bekend zijn met regels en procedures, oordelen ze negatiever over de mate waarin deze regels binnen de organisatie worden nageleefd. Dit verschijnsel staat bekend als de integriteitsparadox. Naarmate er meer aandacht wordt besteed aan wat wel en niet mag, zullen er ook meer onregelmatigheden worden gesignaleerd en lijkt de integriteit van de organisatie in de beleving van betrokkenen juist minder te worden. Het hebben en uitdragen van een integriteitsbeleid door organisaties blijkt daarentegen zowel een positieve invloed te hebben op het naleven van regels door medewerkers als op het moreel bewustzijn van medewerkers.

Ten aanzien van de soft controls zien we dat het voorbeeldgedrag van het management, de duidelijkheid over normen en waarden, de relatie met collega's (samenwerking) en een eerlijke behandeling van de medewerkers een positieve invloed hebben op het moreel bewustzijn van medewerkers en op die manier een positieve bijdrage leveren aan de beleving van een integere werkhouding bij collega's.

Figuur 5.1 | Diagnosemodel Integriteitspiegel



### 5.3 Meten van effectiviteit van integriteitsbeleid

Uit diverse (wetenschappelijke) analyses blijkt dat de uitwerking van het gevoerde integriteitsbeleid moeilijk te vangen is. Debet daaraan is in de eerste plaats dat we onvoldoende zicht hebben op de huidige omvang van de integriteitsproblematiek binnen de overheid.<sup>85</sup> Schendingen zijn immers een vorm van normoverschrijdend gedrag dat zich bijna inherent afspeelt buiten het zicht van checks & balances. Gevolg hiervan is dat we slechts een beperkt deel van de problematiek boven tafel kunnen krijgen. In dit licht kunnen we dus ook niet goed inschatten in hoeverre de ingezette maatregelen effect sorteren. Bovendien wijst Huberts op de zogenaamde 'integriteitsparadox'; een toename van integriteitsschendingen kan enerzijds worden uitgelegd als het uitblijven van de doelrealisatie en anderzijds worden geïnterpreteerd als meer aandacht en bewustzijn voor integriteit waardoor schendingen eerder worden opgemerkt en gemeld en het beoogde beleidsdoel wel (deels) zou zijn gerealiseerd.<sup>86</sup>

Voor het meten van effectiviteit is het ook relevant om zicht te hebben op integriteitrisico's; richt het beleid zich op de juiste risico's en problemen? Daaraan lijkt binnen overheden nog weinig behoefte te bestaan. Volgens Demmke (2011) komt dit doordat het integriteitsbeleid een ad hoc en incidentgedreven karakter heeft. Schandalen geven input voor nieuw beleid, dat doorgaans een sterk symboolkarakter heeft, terwijl de aandacht, implementatie en borging van bestaand beleid veel minder in de belangstelling staat. Verder weten we nog niet hoe we de effecten van maatregelen kunnen meten en is het doen van beleidsevaluaties op dit terrein zeer ingewikkeld vanwege de vele contingenties; integriteit is niet los te zien van allerlei andere persoonlijke, organisatorische en maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>87</sup> Het ontbreken van

<sup>85</sup> Huberts en Nelen, 2005

<sup>86</sup> Huberts e.a., 2004

<sup>87</sup> De Graaf, 2008

inzicht in de effecten heeft het tot op heden nagenoeg onmogelijk gemaakt het gevoerde integriteitsbeleid goed te kunnen evalueren. Dit is overigens niet specifiek voor de Nederlandse situatie, maar geldt wereldwijd.<sup>88</sup>

Desalniettemin worden in principe op hoofdlijnen de volgende type gegevens onderscheiden:

1. Aard en omvang van corruptie, fraude en integriteitsschendingen; geregistreerde meldingen, onderzoeken en afdoeningen
2. De mate waarin binnen organisaties een integriteitsbeleid aanwezig is.
3. Beleving van de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid binnen organisaties.
4. Beleving van de integriteit van de overheid door externen (burgers en bedrijven).

In de onderstaande subparagrafen zullen we nader ingaan op de vraag in welke mate BZK zich heeft gericht op deze vier bronnen van informatie.

#### *Geregistreerde meldingen, onderzoeken en afdoeningen*

BZK heeft in haar monitorende verantwoordelijkheid relatief weinig aandacht gehad voor het meten van de feitelijke meldingen, onderzoeken of afdoeningen. Wel is in 2005 in opdracht van de ministeries van BZK en VenJ grootschalig onderzoek gedaan naar de aard en omvang van corruptie en fraude in het openbaar bestuur. Hierna heeft de Vrije Universiteit Amsterdam in 2010 met gedeeltelijke subsidie van BZK een onderzoek gedaan naar integriteitsbeleid bij gemeenten, inclusief het meten van de omvang van onderzoeken naar corruptie en fraude en voor het eerst ook de omvang van integriteitsonderzoeken in bredere zin.<sup>89</sup> Ook is in 2012 de omvang van integriteitsonderzoeken meegenomen in de Integriteitsmonitor 2012.<sup>90</sup> Naast overig wetenschappelijk onderzoek is informatie ook beschikbaar via jaarverslagen van organisaties binnen het openbaar bestuur. Zo publiceert de sector Rijk, maar bijvoorbeeld ook de sector politie, jaarlijks gegevens over integriteitsonderzoeken voor de gehele sector. Daarnaast publiceren organisaties met een intern bureau integriteit veelal jaarlijks cijfers over de aantallen onderzoeken.

#### *Inventarisaties van beleid*

De rapportages 'Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' van 2004 en 2008 hebben geprobeerd een deel van de outcome van het BZK-beleid zichtbaar te maken. Zij richten zich op de mate waarin organisaties de diverse elementen van integriteitsbeleid hebben ingevoerd. Met de 'Monitor integriteit openbaar bestuur 2012' is vervolg gegeven aan eerdere metingen. De monitor heeft voor het eerst de totale outcome van het door het ministerie ingezette beleid simultaan gemeten, door niet alleen de mate van invoering van beleid, maar ook de beleving van integriteit en integriteitsbeleid onder medewerkers te meten. Ook zijn organisaties gevraagd naar het aantal onderzoeken naar (vermoedelijke) schendingen en het aantal aangiften. Het was echter niet mogelijk om de resultaten op organisatieniveau aan elkaar te koppelen waardoor het inzicht beperkt blijft tot sectorniveau. De Algemene Rekenkamer heeft met haar evaluaties van het integriteitsbeleid bij het Rijk een zelfde ontwikkeling doorgemaakt van onderzoek naar zowel het functioneren van het systeem, als de beleving. Het rapport uit 2010 heeft daarbij ook gebruik gemaakt van een aangepaste vragenlijst van de IntegriteitSpiegel. Zoals hierboven genoemd heeft BZK in 2010 onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam ondersteunt naar het integriteitsbeleid van gemeenten, zowel de ambtelijke als de bestuurlijke integriteit.<sup>91</sup>

#### *Metten van cultuur en beleving van beleid*

De ontwikkeling van de IntegriteitSpiegel in 2006 was gericht op het meten van de integriteitsbeleving van medewerkers en op het krijgen van inzicht in de effectiviteit van beleid. Tevens werden in 2006 enkele vragen over integriteitsbeleving opgenomen in de tweejaarlijkse POMO-onderzoeken (Personeels- en

<sup>88</sup> Huberts e.a., 2008; Demmke, 2011

<sup>89</sup> Van den Heuvel e.a. 2010, deels gesubsidieerd door BZK, ondersteund door VNG.

<sup>90</sup> BIOS en CAOP Research, 2012b

<sup>91</sup> Van den Heuvel e.a., 2010



Mobiliteitsonderzoek onder de veertien arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren).<sup>92</sup> In de aanbiedingsbrief van de rapportage 'Integriteit van de overheid' (2007)<sup>93</sup> waarin de resultaten van beide onderzoeken zijn opgenomen, noemde toenmalig Minister Remkes de resultaten 'zorgelijk'.<sup>94</sup> In de POMO-onderzoeken 2010 en 2012 zijn de vragen over integriteit vervangen door vragen uit de module 'integere werkhouding' van de Integriteitspiegel. Deze vragen zijn ook opgenomen in de Integriteitsmonitor 2012.

#### Beleving door externen

Het integriteitsbeleid van BZK is voornamelijk gericht op bewustwording van ambtenaren en op het voeren van integriteitsbeleid door overheidsorganisaties. De focus van het door BZK gevoerde beleid ligt daarmee niet bij de perceptie van externen. Wel wordt in algemene zin veel onderzoek gedaan naar de mening van burgers over de overheid. Deze gaan echter slechts in zeer beperkte mate in op de beleving van de integriteit van de overheid. In internationaal onderzoek zijn deze gegevens wel deels beschikbaar.

De onderzoeken die hierboven zijn aangehaald richten zich allen op integriteit en integriteitsbeleid in brede zin. Er is weinig tot geen onderzoek geïnitieerd naar de effecten van specifieke integriteitsmaatregelen. Ook is geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen de effecten van het ingezette integriteitsbeleid op de overkoepelende doelstellingen: versterken van de legitimiteit van de overheid; herstel van normen en waarden; en het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen. Wel heeft de Universiteit Tilburg in 2011 en 2013 in opdracht van BZK de legitimiteitsmonitor<sup>95</sup> uitgebracht waarbij integriteit onderdeel uitmaakt van de legitimiteit.

## 5.4 Geregistreerde meldingen, onderzoeken en afdoeningen

Een conclusie in verschillende onderzoeken naar feitelijke integriteitsonderzoeken, is dat er over het verloop van jaren sprake is van een stijging van het aantal onderzoeken naar corruptie, fraude en integriteitsschendingen, maar dat dit verklaard kan worden door de gestegen aandacht voor integriteit.<sup>96</sup> Dit wordt wel de integriteitsparadox genoemd. Deze term suggereert dat dit fenomeen specifiek voor integriteit opgaat, maar geldt in feite voor allerlei type fenomenen; meer aandacht betekent meer capaciteit om het fenomeen aan te pakken, meer systemen waarin gegevens worden verzameld, meer zichtbaarheid waardoor incidenten sneller worden herkend, gemeld, aangepakt etc. Na een initiële stijging zou er echter wel een stabilisatie verwacht kunnen worden, mits het beleid en de aandacht voor het thema ook stabiel blijft. De paradox slaat terug op doelstellingen die zich richten op de omvang van een fenomeen. Indien deze paradox tijdig wordt erkend kan deze worden ondervangen door ook andere relevante doelstellingen te benoemen, bijvoorbeeld een adequate aanpak van incidenten.

De omvang van onderzoeken naar integriteit is in absolute zin relatief nietszeggend. Naast de standaard zegswijze dat 'elk incident er een te veel is' krijgen cijfers pas betekenis in een vergelijking over jaren, organisaties, sectoren en landen. Dit tekent het belang van inzicht in aantallen meldingen en integriteitsonderzoeken en benchmarking. Dat neemt niet weg dat we in deze doorlichting enkele gegevens hebben gebruikt ter illustratie.

In de Monitor Integriteit 2012 zijn voor het eerst de secretarissen uit alle vier de sectoren van het openbaar bestuur bevraagd over de in 2011 geregistreerde integriteitsinbreuken in de ambtelijke organisatie. Eerder onderzoek richtte zich op corruptie en fraude, of op enkele sectoren.<sup>97</sup> Daarbij is zowel gevraagd naar het aantal onderzoeken naar integriteitsinbreuken als naar de sancties die daarop volgden. Over de geregistreerde incidenten meldt de Integriteitsmonitor het volgende:<sup>98</sup>

<sup>92</sup> Zie <http://www.kosmos-kennisbank.nl/>

<sup>93</sup> Dit rapport deed verslag van twee metingen. De ene meting betrof een uitgebreide test voor het belevingsonderzoek integriteit van de InternetSpiegel. De andere meting betrof een zevental vragen over integriteit die in 2006 voor het eerst waren opgenomen in de tweejaarlijkse Personeels en Mobiliteitsonderzoek (POMO).

<sup>94</sup> Minister van BZK, 2007

<sup>95</sup> Hendriks e.a., 2011; Hendriks e.a., 2013

<sup>96</sup> Van den Heuvel, 2010: p. 56-59

<sup>97</sup> Huberts en Nelen, 2005; Van den Heuvel e.a., 2010; Lambou, 2012

<sup>98</sup> BIOS en CAOP Research 2012b: p. 49



- In totaal hebben tien secretarissen-generaal aangegeven dat er onderzoeken en of maatregelen hebben plaatsgevonden in hun organisaties.
- Vijftig gemeentesecretarissen, zes provinciesecretarissen en twee secretarissen-directeur melden onderzoek als gevolg van (vermoedens van) integriteitsinbreuken.

	Onderzoeken	Onvoorwaardelijke strafontslagen	Overige maatregelen	Aangiften
Rijk	439	40	117	14
Gemeenten	79	21	66	12
Provincies	8	2	14	2
Waterschappen	6	3	0	1
<b>Totaal</b>	<b>532</b>	<b>66</b>	<b>197</b>	<b>29</b>

Niet alle secretarissen waren in staat om deze vraag te beantwoorden, noch hebben alle organisaties in het openbaar bestuur meegewerkt aan de Monitor. Dit betekent dat de Monitor geen volledig beeld geeft van het aantal integriteitsonderzoeken naar ambtenaren in het openbaar bestuur. Zeker in vergelijking met andere beschikbare gegevens valt op dat de resultaten in de Monitor opvallend lager uitvallen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een vergelijking van de resultaten voor het Rijk met de gegevens die het Rijk presenteert in haar Sociaal Jaarverslag 2012: 927 vermoedelijke en de 537 geconstateerde schendingen in 2011. Ook voor de gemeenten geldt dat eerder wetenschappelijk onderzoek hogere aantallen integriteitsonderzoeken lieten zien.<sup>99</sup> Over de jaren 2008 en 2009 zouden de gemeenten in totaal 829 integriteitsonderzoeken hebben uitgevoerd en 75 keer een strafrechtelijk onderzoek.<sup>100</sup> Ook hier geldt dat niet alle gemeenten de enquête hadden ingevuld. Extrapolatie door de onderzoekers leidt tot de schatting dat er jaarlijks ongeveer 1320 keer een onderzoek naar (het brede terrein van) integriteitsschendingen wordt gedaan binnen gemeenten. Is dit veel? In de handreiking Uniforme registratie integriteitsschendingen is op basis van beschikbare gegevens een (voorzichtige) benchmark opgenomen van 5 serieuze meldingen per 1000 medewerkers. Niet alle meldingen hoeven te resulteren in een daadwerkelijk onderzoek, of in de constatering dat er een schending is gepleegd. Omdat het vertrouwen van de burger in de (integriteit van) de overheid mede wordt beïnvloed door een correcte afhandeling van signalen van (vermoedelijke) schendingen is het van belang om bij registratie de meldingen als uitgangspunt te hanteren, conform het model voor uniforme registratie integriteitsschendingen. Aangezien er ongeveer 320.000 ambtenaren werken in het openbaar bestuur kom dit uit op naar verwachting 1600 meldingen per jaar. Dat dit wellicht een conservatieve benchmark is, blijkt als we de resultaten bekijken van de meest recente onderzoeken, weergegeven in onderstaande tabel.

	Aantal ambtenaren	Inschatting o.b.v. 5 serieuze meldingen per 1000 ambtenaren	Aantal geregistreerde meldingen of onderzoeken	Aantal vastgestelde schendingen	Aantal disciplinaire sancties
Rijk (2012) <sup>101</sup>	122.537	613	997 (meldingen)	647	308
Gemeenten (2008/2009) <sup>102</sup>	175.176	876	415 (onderzoeken per jaar)		
Provincies (2012) <sup>103</sup>	13.217	66	8 (onderzoeken)		
Waterschappen (2012) <sup>104</sup>	10.085	50	6 (onderzoeken)		
<b>Totaal</b>	<b>321.015</b>	<b>1605</b>	<b>1840</b>		

<sup>99</sup> Van den Heuvel e.a., 2010

<sup>100</sup> Het betrof hier zowel onderzoeken naar ambtenaren als naar politiek ambtsdragers.

<sup>101</sup> O.b.v. Jaarverslag Rijk 2012.

<sup>102</sup> O.b.v. VU 2010. In de conclusies vermelden de onderzoekers het aantal onderzoeken op basis van extrapolatie; 1320 onderzoeken.

<sup>103</sup> BIOS en CAOP Research, 2012b

<sup>104</sup> BIOS en CAOP Research, 2012b

Hoe zit het met ontwikkelingen over een langere periode? Het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld de (verplichte) meldingen bij het centrale meldpunt integriteit in de periode 2000-2010 geanalyseerd.<sup>105</sup> Het betreft gemiddeld 79 meldingen per jaar. Uitgaande van 16.000 medewerkers betekent dit een gemiddelde van 5 meldingen per 1000 medewerkers per jaar. Verder blijkt dat er over deze periode van tien jaar geen sprake is van eenduidige tendensen in het aantal meldingen; scherpe stijgingen en dalingen wisselen elkaar af.

Ook het Sociaal Jaarverslag Rijk en de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk bieden inzicht in ontwikkelingen.<sup>106</sup> In de jaren 2002, 2003 en 2004 werd respectievelijk 86, 65 en 59 keer vastgesteld dat er sprake was van een schending. In 2005 en 2006 stijgt dit naar respectievelijk 136 en 170 vastgestelde schendingen. Daarna introduceert het Rijk een uniforme wijze van registratie. Deze wordt geleidelijk geïmplementeerd bij alle ministeries. Het aantal schendingen stijgt in 2007-2009 naar ongeveer 500 gevallen per jaar. In 2010 worden ook vermoedens van schendingen opgenomen in het Sociaal Jaarverslag Rijk. Dit leidt tot 959 vermoedelijke schendingen waarvan na onderzoek 566 zijn vastgesteld. In 2011-2012 blijft dit redelijk stabiel. Ongeveer zestig procent van de meldingen resulteert in de constatering dat een schending kan worden vastgesteld. De verbeterde registratie geeft niet alleen beter inzicht in de aantallen meldingen en vastgestelde schendingen, maar ook in de type schendingen, disciplinaire sancties en het aantal strafrechtelijke onderzoeken. Sinds 2007 worden per jaar ongeveer 300 disciplinaire sancties opgelegd. Bijna een derde van de (vermoedelijke) schendingen betreft misbruik van bedrijfsmiddelen, gevolgd door misdragingen in de privésfeer en ongewenste omgangsvormen (beide een vijfde). Klassieke integriteitsschendingen als fraude, corruptie en belangenverstrengeling komen relatief minder voor. De cijfers van het Rijk en de stijging die deze laten zien, zijn een indicatie van de effectiviteit van het integriteitsbeleid, in ieder geval voor zover deze betrekking heeft op de kwaliteit van de registratie. De registratie wordt jaarlijks besproken in het Rijksbrede overleg van Integriteitscoördinatoren om zo de kwaliteit en uniformiteit van de gegevens te bevorderen.

## 5.5 Invoering integriteitsbeleid volgens de organisatie: Integriteitsmonitor 2012

De Integriteitsmonitor 2012 had als doel het bieden van inzicht in de stand van zaken wat betreft het integriteitsbeleid en de integriteitsbeleving in de verschillende sectoren van het openbaar bestuur, te weten het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Hiervoor is een kwantitatief onderzoek uitgevoerd onder ambtenaren, politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers. Hiertoe zijn zes vragenlijsten ontwikkeld waarmee ambtenaren en politieke ambtsdragers bevroegd zijn over hun integriteitsbeleving, en secretarissen en griffiers over het integriteitsbeleid van hun organisatie. Het gaat in dit onderzoek om een zelfevaluatie op basis van percepties.<sup>107</sup> In deze beleidsdoorlichting ligt de nadruk op het ambtelijke integriteitsbeleid. Derhalve zullen alleen de resultaten ten aanzien van de beleving van ambtenaren en de feitelijke invoering van het integriteitsbeleid worden gepresenteerd. Bij het lezen van de tabellen uit deze paragraaf dient te worden opgemerkt dat bij het Rijk, Provincies en Waterschappen door het kleine aantal organisaties sneller grotere schommelingen in de resultaten kunnen optreden. Het is daarom belangrijk voorzichtigheid in acht te nemen bij het interpreteren van de resultaten.

Onderstaande tabel uit de 'Monitor integriteit openbaar bestuur 2012' geeft een overzicht van de ontwikkeling van het integriteitsbeleid openbaar bestuur, op basis van zelfrapportage door de betreffende organisaties.

<sup>105</sup> Gemeente Amsterdam, 2011

<sup>106</sup> Hiervoor is gebruik gemaakt van de Sociaal Jaarverslagen Rijk 2002 t/m 2010 en de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk 2011 en 2012.

<sup>107</sup> BIOS en CAOP Research 2012b: p. 13-14

Tabel 5.1 | Ontwikkelingen ambtelijke organisatie versus wetten en normen<sup>108</sup>

Type	Wetten/normen en uitwerking naar vragen	% voldoet in 2012	2012 t.o.v. 2004	2012 t.o.v. 2007
<b>Wet + Norm</b>	<b>Integriteitsbeleid</b>			
	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	98%	▲	—
<b>Wet + Norm</b>	<b>Gedragscode</b>			
	Gedragscode aanwezig	97%	▲	—
<b>Wet</b>	<b>Jaarlijkse verantwoording (geen uitsluitel)</b>			
<b>Wet</b>	<b>Afleggen eed of belofte</b>			
	Afleggen eed of belofte	95%	▲	▲
<b>Norm</b>	<b>Kwetsbare functies, handelingen en processen</b>			
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen	43%		
	Overzicht van kwetsbare functies	28%	▲	—
	Maatregelen om integriteitsinbreuken te voorkomen	86%	▲	—
<b>Wet</b>	<b>Integriteit onderdeel van personeelsbeleid</b>			
	Integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid betrokken	98%- 100%		
	Integriteit onderdeel functionerings/beoordelingsgesprekken	91%		▲
	Integriteit onderdeel management-, afdelings- of werkoverleg	82%		—
<b>Wet</b>	<b>Scholing en vorming</b>			
	Scholing en training maakt onderdeel van personeelbeleid	54%		▲
<b>Wet + Norm</b>	<b>Nevenwerkzaamheden</b>			
	Regeling voor melden nevenwerkzaamheden	98%	▲	▲
	Overzicht nevenwerkzaamheden	70%	▲	—
	Regeling verplichte openbaarmaking	59%	▲	▲
<b>Wet + Norm</b>	<b>Melding financiële belangen</b>			
	Regeling voor melding financiële belangen	49%	▲	▲
<b>Wet + Norm</b>	<b>Procedure bij melding misstanden</b>			
	Procedure voor melding van misstanden aanwezig	97%	▲	—
	Toegang tot onafhankelijke instantie	63%	▲	▲
	Vertrouwenspersoon/ aanspreekpunt integriteit	92%	▲	▲
<b>Norm</b>	<b>Procedure bij onderzoek naar misstanden/ integriteitsinbreuken</b>			
	Vastgestelde procedure voor onderzoek naar misstanden/ integriteitsinbreuken	60%	▲	▲

Hieronder vindt u een uitsplitsing per sector van de resultaten over de periode 2004-2012.

#### Integriteitsbeleid, gedragscode en ambtseed

Uitgaande van de resultaten van de Integriteitsmonitor 2012 valt te concluderen dat, volgens de geënquêteerde secretarissen bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, inmiddels praktisch alle organisaties beschikken over een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid en een gedragscode. Ook blijkt de ambtseed in vrijwel alle organisaties te worden afgenomen. In bijna alle sectoren is te zien dat deze instrumenten tussen 2004 en 2007 een forse groei doormaakten en daarna verder zijn toegenomen.

<sup>108</sup> BIOS en CAOP Research 2012b: p. 78

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	95	89	100	100	100	100	63	93	98	70	100	100
Beschikt over een Gedragscode	86	94	100	100	100	100	62	91	97	67	95	100
Ambtseed of -belofte	100	100	100	83	100	100	14	80	94	15	82	100

#### Jaarlijkse verantwoording

Over het integriteitsbeleid wordt volgens secretarissen van de verschillende organisaties nog lang niet in alle gevallen jaarlijks verantwoording afgelegd via jaarstukken. Alleen op Rijksniveau blijkt dit momenteel structureel deel uit te maken van een jaarverslag. Wel zien we dat jaarlijkse verantwoording in vergelijking met voorgaande jaren binnen alle sectoren steeds vaker deel begint uit te maken van het beleid.

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid	36	61	100	44	64	71	11	30	39	19	32	46

#### Kwetsbare functies, handelingen en processen

Nog niet alle organisaties blijken een overzicht bij te houden van kwetsbare functies. Tussen 2004 en 2007 valt waar te nemen dat steeds meer organisaties een dergelijk overzicht gingen bijhouden. Deze positieve ontwikkeling heeft echter niet doorgezet in de periode 2007 - 2012. Een dergelijke conclusie valt ook te trekken betreffende onderzoeken naar kwetsbare functies. Binnen het Rijk en provincies lijkt het overigens door de jaren heen gebruikelijker te zijn overzichten van kwetsbare functies bij te houden dan bij de andere sectoren. Wel geven de secretarissen van de organisaties aan dat in de meeste gevallen een aantal maatregelen is genomen om integriteitsbreuken bij kwetsbare functies te voorkomen.

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Bijhouden overzicht kwetsbare functies	86	72	65	33	64	57	5	20	23	11	45	14
Onderzoek kwetsbare handelingen, functies, processen	77	89	88	56	73	43	18	39	36	22	59	61
Treffen maatregelen ter voorkoming integriteitsinbreuken	91	94	100	78	91	100	50	76	85	56	82	74

#### Integriteit als onderdeel van Personeelsbeleid

Vergeleken met eerder onderzoek uit 2007 kunnen we zien dat organisaties binnen alle sectoren ook in toenemende mate aandacht besteden aan integriteit in het personeelsbeleid. Zo komt integriteit volgens de organisaties vandaag de dag met grote regelmaat terug in functioneringsgesprekken en werkoverleg. Ook maakt integriteit via scholing en trainingen steeds vaker deel uit van het personeelsbeleid. Dergelijke vragen zijn niet in 2004 gesteld en vallen daarom niet verder terug te voeren.

Problematisch is wel dat uit het belevingsonderzoek blijkt ongeveer de helft van de ondervraagde ambtenaren ook echt lijkt te ondervinden dat integriteit in deze hoedanigheid terugkomt in het personeelsbeleid.

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Verplichte 3 items in personeelsbeleid	-	84	94	-	76	91	-	59	95	-	65	80
In functioneringsgesprekken	-	88	100	-	91	100	-	77	99	-	79	85
In [management, afd, of] werkoverleg	-	88	100	-	82	86	-	74	99	-	89	85
Aanbieden scholing [of training]	-	76	82	-	55	86	-	27	86	-	26	69

#### Melden van nevenwerkzaamheden en financiële belangen

Praktisch alle organisaties geven aan over een regeling te beschikken betreffende de melding van nevenwerkzaamheden. Wel ontbreekt nog bij veel organisaties de regeling voor de openbaarmaking van nevenfuncties (van door de organisatie te bepalen functionarissen). Ook voor de regeling melding van financiële belangen geeft slechts de helft van de organisaties in het openbaar bestuur aan hierover te beschikken. Wel zien we dat de aandacht voor deze specifieke regeling in de loop der jaren is toegenomen. De beschikbaarheid van overzichten van gemelde nevenwerkzaamheden is stabiel, al beschikt nog steeds een vijfde van de organisaties niet over een dergelijk overzicht.

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Regeling melding nevenwerkzaamheden	100	94	100	89	91	100	62	83	97	70	91	100
Regeling melding financiële belangen	18	28	53	11	64	67	15	35	48	22	36	50
Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden	73	78	71	78	73	71	58	77	69	52	82	79
Regeling openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden	18	56	18	22	82	71	9	39	64	4	37	50

#### Meldprocedure en vertrouwenspersoon

Wanneer het gaat over de procedures rond het intern melden van integriteitsschendingen en de toewijzing van een vertrouwenspersoon integriteit geven de sectoren Rijk, Provincies en Gemeenten aan de zaken over het algemeen goed op orde te hebben. Van de waterschappen geeft echter 23% aan nog niet over een eigen procedure rond melden te beschikken en 31% beschikt niet over een vertrouwenspersoon.

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Water schappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Procedure melden	82	89	100	100	100	100	84	88	93	93	100	77
Vertrouwenspersoon integriteitkwesities	91	89	100	89	91	100	42	73	92	52	95	69

### Procedure bij onderzoek

Bij het Rijk beschikken de meeste organisaties al sinds 2004 over een procedure voor onderzoek naar integriteitsschendingen en misstanden. Bij de Provincies is dit sinds 2007 toegenomen tot driekwart. Bij de gemeenten lijkt dit sinds 2004 juist gedaald te zijn. De waterschappen geven een stabiel beeld (aangezien de kleinere aantallen respondenten de schommelingen tussen de jaren kan verklaren).

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Procedure onderzoek	82	78	82	42	44	73	57	39	29	41	57	36

## 5.6 Beleving van cultuur en beleid: Monitor Integriteit 2012

Zoals gezegd heeft BZK enkele onderzoeken gedaan en ondersteund naar de beleving van de integriteitscultuur in organisaties. De Monitor Integriteit 2012, dat is uitgevoerd door BIOS, is hier het meest recentelijke voorbeeld van. Voordat we deze resultaten presenteren, allereerst een korte vergelijking met eerder onderzoek uit 2006. Hieruit bleek namelijk dat er niet tot nauwelijks sprake is van een verandering in de beleving van de integriteit van collega's. (p10<sup>109</sup>). Wat betekent dit vanuit het oogpunt van de effectiviteit van het integriteitsbeleid? Belangrijkste kanttekening is dat het integriteitsbeleid al in de jaren negentig in gang is gezet terwijl deze metingen alleen de periode 2006-2012 betref. Blijkbaar is in ieder geval in deze periode de beleving van integriteitscultuur constant gebleven. Onbekend blijft of er ten opzichte van de periode daarvoor sprake was van een verbetering. Daarnaast zijn er nauwelijks verschillen tussen de sectoren. Dit lijkt te wijzen op een gedeelde en dominante cultuur binnen het openbaar bestuur als geheel.

### Beleving van cultuur

De beleving van cultuur betreft volgens het diagnosemodel van de Internetspiegel de soft controls en de effecten:

	Rijk	Gemeenten	Provincies	waterschappen
<b>'soft controls'</b> % (helemaal) eens				
waarden en normen	66	62	69	65
voorbeeldfunctie management	40	39	39	41
samenwerking	78	79	80	78
eerlijke behandeling	57	56	58	61
<b>effecten</b>				
naleven van regels (% nooit niet naleven gezien)	66	55	63	60
moreel bewustzijn (% (helemaal) eens)	66	64	69	68
integere werkhouding (% (helemaal) oneens)	61	56	62	62

Het valt op dat vooral de voorbeeldfunctie van het management achter blijft en dat de onderlinge samenwerking juist als meest positief wordt beoordeeld. Voor de effecten geldt dat twee derde van de ambtenaren de werkhouding van collega's als integer beschouwt. Eén op de tien heeft hier duidelijke twijfels over. De beleving van een integere werkhouding bij collega's komt volgens het model van de Internetspiegel voort uit enerzijds de mate waarin collega's regels naleven; anderzijds het ervaren morele bewustzijn van collega's. Dit verband lijkt te worden bevestigd door het onderzoek. Ongeveer zestig procent van de ambtenaren heeft de indruk dat collega's de regels naleven en twee derde vindt dat collega's moreel bewust

<sup>109</sup> Ook over de data uit 2006 is steeds het gemiddelde berekend per thema. Alleen stellingen die overeenkomen met die van 2012 zijn meegenomen in het gemiddelde. In de praktijk houdt dit in dat enkele stellingen uit 2006 niet in het gemiddelde zijn meegenomen.

zijn. De verschillen tussen de sectoren zijn beperkt, alleen bij naleving regels en integere werkhouding geldt voor de gemeenten dat er minder respondenten een positief oordeel hebben.

### Beleving van het integriteitsbeleid

De beleving van cultuur betreft volgens het diagnosemodel van de Internetspiegel de soft controls en de effecten:

% (helemaal)	Rijk	Gemeenten	Provincies	waterschappen
<b>'hard controls'</b>				
gedragsregels	79	71	72	72
procedures	41	34	33	32
<b>integriteitsbeleid</b>	48	45	32	32

De gedragsregels betreffen regelingen rond integriteit. De procedures hebben betrekking op de afhandeling van incidenten. De ruime meerderheid van de respondenten is bekend met de gedragsregels van hun organisatie. Zo is ongeveer negentig procent bekend met de regelingen voor geschenken, declaraties, nevenfuncties en informatie. Het minst bekend is de regeling voor draaideurconstructies (ongeveer een derde) of de omgang met bedrijfsmiddelen (ongeveer tweederde). Met de procedures is ruim een derde bekend. Het meest bekend is de procedure om vermoedens van integriteitsinbreuken te melden; ongeveer de helft van de respondenten kent deze.

Bij de sector Rijk geven meer ambtenaren aan bekend te zijn met zowel de gedragsregels als de procedures dan bij de andere sectoren. Er zijn ook verschillen naar gemeentegrootte. Gemeenteambtenaren werkzaam bij grote gemeenten geven vaker aan gedragsregels (74%) en procedures (37%) te kennen dan zij die werken bij kleine en middelgrote gemeenten. Bij kleine en middelgrote gemeenten kent respectievelijk 64% en 68% de gedragsregels en 25% en 28% de procedures.

	Rijk	Gemeente	Provincie	Water-schappen
<b>Gedragsregels (% Ja)</b>				
Er is een regeling nevenfuncties/financiële(neven)belangen	88%	78%	80%	73%
Er is een regeling aannemen geschenken/uitnodigingen	91%	88%	94%	89%
Er is een regeling informatie en geheimhouding	89%	82%	76%	70%
Er is een regeling tegengaan/omgaan met ongewenste omgangsvormen	79%	77%	73%	77%
Er is een regeling tegengaan draaideurconstructies	38%	22%	33%	23%
Er is een regeling voor het declareren	93%	91%	96%	92%
Er is een regeling e-mail-/internetgebruik	85%	77%	75%	80%
Er is een regeling omgang met bedrijfsmiddelen	67%	56%	53%	75%
<b>Procedures (% Ja)</b>				
Er is een procedure om vermoedens van integriteitsinbreuken te melden	57%	48%	51%	49%
Er is een procedure voor het onderzoeken van vermoedens van schendingen	42%	36%	39%	34%
Er is een sanctiebeleid bij incidenten	47%	38%	36%	36%
Er is een procedure voor het communiceren van schendingen	31%	26%	23%	21%
Er is een registratie van (vermoedens van) schendingen	28%	22%	18%	18%

Bij het thema integriteitsbeleid is in tien stellingen gevraagd naar de mate waarin het integriteitsbeleid van de organisatie actief vorm krijgt. Ongeveer de helft van de respondenten waardeert het integriteitsbeleid van de organisatie positief. Ongeveer een vijfde is het (helemaal) oneens met de wijze waarop het integriteitsbeleid in de organisatie wordt vormgegeven. Een derde is neutraal. Het meest positief waren medewerkers over de stelling dat het management een heldere visie heeft op het gewenste integriteitsbeleid (ongeveer zestig procent (helemaal) eens). Het minst hebben medewerkers een beeld van de actieve rol van het management, aangezien ongeveer veertig procent een neutrale mening had over de vragen: het management let op ontwikkelingen in onze omgeving om te anticiperen op toekomstige integriteitsrisico's; en leidinggevend sturen actief op het voeren van integriteitsbeleid en –maatregelen. Als we kijken naar verschillen tussen de sectoren, zien we dat respondenten werkzaam bij waterschappen vaker positief en minder vaak negatief zijn over het integriteitsbeleid bij hun organisatie dan respondenten vanuit de sector gemeenten. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

#### Beleving versus invoering van beleid

Op enkele punten kan de beleving van beleid worden vergeleken met de mate waarin organisaties zelf aangeven over beleid te beschikken.<sup>110</sup> Over de hele linie stellen secretarissen ongeveer 20%-punt vaker dat er gedragsregels of procedures zijn. Er zijn een paar opvallende resultaten. Bij gemeenten en waterschappen stellen zowel de secretaris als medewerkers dat er geen regelingen zijn voor draaideurconstructies, geen sanctiebeleid is bij incidenten, geen registratie van schendingen. Terwijl bij het Rijk en Provincies deze volgens de secretaris meestal wel aanwezig zijn terwijl slechts een minderheid van de medewerkers hiermee bekend is. Voor de procedure voor het communiceren van schendingen geldt dat zowel medewerkers als secretarissen hiermee onbekend zijn, waarbij de secretarissen bij het Rijk hiermee enigszins beter bekend zijn.

Voor de beleving van de rol van het management zijn twee vragen min of meer identiek gesteld. Ook hier zijn secretarissen duidelijk positiever over de rol van het management, ook al is het verschil wellicht enigszins uitvergroot door de net iets andere bewoording van de vraag.

	Totaal respondenten	Secretaris (vraag naar (top)management)
Het management heeft een heldere visie op integriteit(s)beleid	56	89
Leidinggevend sturen actief op het voeren van een integriteitsbeleid	37	78

## 5.7 Beleving van externen

Er wordt veel onderzoek gedaan naar de mening van burgers over de overheid. In beperkte mate gaan deze echter in op de beleving van de integriteit van de overheid. In de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2011 en 2013<sup>111</sup> worden bijvoorbeeld diverse gegevens gepresenteerd die een totaal beeld geven van de legitimiteit van het openbaar bestuur. De beleving van de mate waarin dat bestuur corrupt is, is slechts een klein onderdeel hiervan. Volgens het Nationaal Kiezersonderzoek van 2005 en 2010 vindt ongeveer 5% van de burgers dat politici corrupt zijn.<sup>112</sup> De Corruption Perceptions Index van Transparency International is gebaseerd op expertopinie. Op grond hiervan staat Nederland, samen met onder andere de Scandinavische landen, in de top tien van minst corrupte landen. Daarnaast houdt Gallup regelmatig onderzoek onder burgers waarin onder meer gevraagd wordt of corruptie wijdverspreid aanwezig is in een land en of de overheid genoeg doet om corruptie tegen te gaan.

<sup>110</sup> Zie bijlage 4. Beleving van beleid versus ingevoerd beleid

<sup>111</sup> Hendriks e.a., 2011 en Hendriks e.a., 2013

<sup>112</sup> Hendriks e.a., 2013



In onderstaande tabel zijn de resultaten van beide onderzoeken naast elkaar gezet voor de top tien van minst corrupte landen, aangevuld met enkele andere landen ter vergelijking. Hieruit blijkt dat ondanks een positie in de top tien, er toch nog tussen de 14% en 46% van de bevolking van mening is dat corruptie wijdverspreid is binnen de overheid. Het begrip corruptie is echter niet gedefinieerd, waardoor dit in elk land iets anders kan betekenen. Het kan bijvoorbeeld het symbool zijn om een algemeen ongenoegen over de overheid en het ontbreken van het vertrouwen te verwoorden.

Tabel 5.2 | Beleving van externen

	TI – Corruption perceptions index 2012 <sup>113</sup>		Gallup World Poll (2012) % yes – corruption widespread throughout government <sup>114</sup>
<b>Top 10 TI</b>	<b>Rangorde</b>	<b>score</b>	
Denemarken	1	90	15 %
Finland	1	90	30 %
Nieuw Zeeland	1	90	24 %
Zweden	4	88	14 %
Singapore	5	87	15 %
Zwitserland	6	86	23 %
Australië	7	85	33 %
Noorwegen	7	85	25 %
Canada	9	84	46 %
<b>Nederland</b>	<b>9</b>	<b>84</b>	<b>33 %</b>
<b>Overige landen</b>			
Duitsland	13	79	58 %
Verenigd Koninkrijk	17	74	43 %
VS	19	73	73 %
Spanje	30	65	76 %
Portugal	33	63	88 %
Griekenland	94	63	92 %

## 5.8 Samenvattend

De resultaten van onderzoek en monitoring laat vooral een positieve verandering zien in de mate waarin het praktische integriteitsbeleid is ingevoerd in organisaties. Ook is er sprake van een stijging van het aantal geregistreerde integriteitsonderzoeken; in positieve zin is dit een indicator van een actiever integriteitsbeleid en bewustwording. De resultaten bij het Rijk, met een sterke stijging van het aantal geregistreerde (vermoedelijke) schendingen, laten daarbij zien hoe effectief actieve samenwerking binnen een sector kan zijn. De integriteitscultuur in het openbaar bestuur lijkt stabiel. Het huidige niveau kan een gevolg zijn van beleid en van maatschappelijke aandacht voor integriteit dat al eerder is ingezet. Of mogelijk is dit weergave van een dominante bestuurscultuur die niet onderhevig is aan duidelijke veranderingen. De perceptie van derden (burgers en bedrijven) van de integriteit van de overheid is internationaal gezien positief. Dit neemt niet weg dat er ook indicaties zijn van verbetermogelijkheden. Deze resultaten zijn allen gemeten op het niveau van sectoren. Wellicht dat er meer verschillen zichtbaar zijn tussen organisaties of organisatieonderdelen en dat het meten van de effectiviteit van beleid beter tot zijn recht komt op dat niveau. Ook lijkt een actieve en zichtbare rol van het management achter te blijven bij de praktische implementatie van regels en procedures.

<sup>113</sup> <http://www.transparency.org/research/cpi/>

<sup>114</sup> <http://www.gallup.com/poll/165476/government-corruption-viewed-pervasive-worldwide.aspx#2>



## 6. Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

### 6.1 Besluit en argumentatie tot oprichting van BIOS

Integriteitsschendingen en diverse kritische beleidsevaluaties leidden kort na het millennium tot het inzicht dat er nog een forse impuls nodig was om het integriteitsbeleid en het systeem van de integriteitszorg verder te verbeteren. Deze noodzaak tot intensivering is tot uitdrukking gebracht in de nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' (2003) waarin tevens werd gepleit voor de oprichting van een bovensectoraal Kennis & Expertise Centrum op het gebied van integriteitsbevordering. In december 2004 heeft de minister van BZK besloten tot de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Het voornemen tot de oprichting van het bureau is op 30 maart 2005 gepubliceerd in de Staatscourant en een jaar later (maart 2006) is BIOS formeel in werking getreden.

BIOS wordt gesubsidieerd door de minister van BZK, die als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid voor de publieke sector. BIOS werkt overeenkomstig de taken en de rol van BZK bovensectoraal. BIOS vervult daarbij als het ware de faciliterende rol van de minister van BZK in, waarbij overheden worden ondersteund bij het daadwerkelijk vormgeven van de wettelijke verplichting om een integriteitsbeleid te voeren binnen de eigen organisatie. Vanuit deze positie maakt BIOS generieke producten, dat wil zeggen producten die in zijn algemeenheid op alle organisaties toepasbaar zijn en – mede gelet op de beperkte bezetting van het BIOS – door alle organisaties zelf toegepast kunnen worden (inspelend op het zelflerend vermogen van organisaties).

Uit diverse stakeholderonderzoeken van BZK en BIOS, maar ook bijvoorbeeld uit de BZK inventarisatie, is gebleken dat organisaties nog worstelen met de implementatie van het integriteitsbeleid. Ook is gebleken dat veel organisaties (externe) ondersteuning kunnen gebruiken bij de uitvoering van het integriteitsbeleid en het meeste vertrouwen hebben in een onafhankelijk, door BZK gesubsidieerd bureau.

### 6.2 Verzelfstandiging van BIOS

In 2008 is besloten om BIOS buiten het ministerie van BZK te positioneren. Aan deze 'verzelfstandiging' ligt een aantal argumenten of motieven ten grondslag. In de eerste plaats zou BIOS een meer onafhankelijke positie krijgen, hetgeen ook een voorwaarde is van het VN Verdrag tegen Corruptie (2003). In de tweede plaats werd geconstateerd dat de aard van de BIOS werkzaamheden wellicht beter tot bloei zouden komen buiten de (beleidsmatig en politiek georiënteerde) departementale context. In de derde plaats werd het aanbrengen van een sterker onderscheid tussen de normerende en monitorende rol van BZK enerzijds en de meer adviserende en uitvoerende rol van BIOS als een pre gezien. Tot slot lag er ook een taakstelling bij het ministerie die er mede op geënt was dat ministeries zich meer richtten op hun kernactiviteiten (beleid). Deze redenen hebben uiteindelijk tot verzelfstandiging van BIOS geleid.

Voor wat betreft de positionering en de speelruimte van BIOS wordt het volgende opgemerkt. Het VN Verdrag tegen corruptie verplicht verdragspartijen een of meerdere instanties te hebben die belast zijn met het voorkomen van corruptie (art. 6). Verder is er de verplichting dat bedoelde instanties de noodzakelijke onafhankelijkheid wordt verleend teneinde hen in staat te stellen hun taken doeltreffend en vrij van ongepaste externe beïnvloeding uit te oefenen, alsmede dat deze instanties dienen worden te voorzien van de noodzakelijk materiële middelen. In de brief van de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van de goedkeuring van het verdrag, wordt BIOS genoemd als een van de bedoelde instanties die werken in de sfeer van corruptiepreventie.

Gelet op de bewoordingen van genoemde documenten kan BIOS echter niet op één lijn worden gesteld met onafhankelijke instanties zoals de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman. Een omschrijving die meer recht doet aan de feitelijke situatie is die van een semionafhankelijk bureau.

Men kan beargumenteren dat de beoogde onafhankelijke positie van BIOS nooit in zijn geheel geformaliseerd is. BIOS is opgericht door en binnen BZK. Mede vanwege organisatorische overwegingen en het uitvoering geven aan verdragsverplichtingen is BIOS per 1 januari 2009 formeel 'uitgeplaatst' en onderge-

bracht bij de Stichting CAOP. Hiermee verkreeg BIOS een gradueel onafhankelijke positie. De keuze voor onderbrenging bij het CAOP was onder meer ingegeven door de omstandigheid dat het CAOP een geschikte omgeving voor het BIOS was, omdat het CAOP meer gericht is op de ontmoetingsfunctie voor relevante sectorale en bovensectorale netwerken om kennis te delen en meer op uitvoering van kennisverspreiding is toegerust dan een ministerie. Verder speelde het feit dat ook de Ien Dales Leerstoel is ondergebracht bij het CAOP een positieve rol bij deze keuze.

### 6.3 Subsidierelatie

De verantwoordelijkheidsrelatie is vormgegeven door middel van een subsidierelatie. BZK heeft bij brief van 12 januari 2010 vastgesteld dat CAOP tot en met 2015 gesubsidieerd wordt voor de activiteiten van BIOS en welke specifieke voorwaarden daarvoor gelden. De voorwaarden gaan ondermeer in op de aard van de producten die BIOS levert.

Ter uitvoering van zijn taken stelt BIOS jaarlijks een activiteitenplan op van de werkzaamheden welke het noodzakelijk acht om de integriteit binnen de overheid te bevorderen. Er wordt in dat kader weliswaar rekening gehouden met de behoeften bij overheidsorganisaties en BZK, maar er is daarbij geen sprake van opdrachtgeverschap. Door deze relatie en het tussentijds en achteraf verantwoorden, behoudt BIOS zoveel mogelijk zijn onafhankelijkheid, hetgeen nodig is om zo objectief mogelijk te kunnen signaleren en ook kritisch te kunnen zijn binnen de overheid. In dit verband is het van belang te constateren dat BIOS op basis van zijn expertise de vrijheid behoudt om ook die projecten en activiteiten te starten waar vanuit het veld, het ministerie of de markt misschien (nog) geen belangstelling voor bestaat. Alleen zo kan BIOS de ontwikkelingen voor blijven en voorzien in kennis en expertise waar de geesten nog niet rijp voor zijn. Zodoende vervult BIOS ook een contramodieuze, proactieve en agenderende functie.

Zoals gezegd, ontvangt het CAOP ten behoeve van BIOS een geoordeelde subsidie van BZK. BIOS legt door middel van jaarplannen en verantwoordingsrapportages verantwoording af over de besteding van die subsidie. BZK heeft daarbij een sturingsmogelijkheid ten aanzien van het programma van BIOS. De eerste jaren maakte BZK daar marginaal gebruik van, de laatste paar jaren heeft BZK meer substantieel sturing gegeven in zowel budgettair opzicht als qua programma accenten. Deze bijsturing is deels ingegeven door een urgente beleidsbehoefte en deels door de gevolgen van de crisis en de bezuinigingen. Werd BIOS eerst nog gecompenseerd voor de kosten van extra activiteiten die door het ministerie van groot belang werden geacht, later moest BIOS binnen het eigen budget ruimte zien te vinden voor de bekostiging en ontplooiing van dergelijke projecten. Afgevraagd kan worden hoe deze huidige relatie tussen het ministerie en BIOS zich verhoudt tot het gestelde in art. 6 UNCAC. Deze vraag zal, onder andere, verder worden uitgemeten in de evaluatie van de subsidieregeling stichting CAOP die gepland staat voor eind 2013.

In deze evaluatie zullen ook de subsidievoorwaarden van het CAOP opnieuw onder de loep worden genomen. Momenteel is bijvoorbeeld opgenomen dat het, het CAOP vrij staat om onder eigen naam maatwerkopdrachten te verrichten op het gebied van integriteitsbevordering, zolang dit maar strikt gescheiden is van de uit algemene middelen gesubsidieerde BIOS werkzaamheden. In de praktijk is dit binnen het CAOP vormgegeven door een aparte afdeling Integriteit Advies. Deze afdeling gaat zelfstandig in op maatwerkverzoeken en adviezen. De adviestak is bedoeld om een oplossing te vinden voor de vragen die in het veld leven, maar waar de subsidie niet voor is bedoeld. BIOS dient hier als onafhankelijk kennis- en expertisecentrum geheel los van te staan.

Ten aanzien van de positionering van BIOS binnen het CAOP is alertheid met betrekking tot de noodzakelijke onafhankelijkheid daarom essentieel, hetgeen speciale aandacht bij de evaluatie van het CAOP rechtvaardigt. Ondanks heldere afspraken ten overstaande van markt en overheid, is de kans op verwarring betreffende de adviespraktijken van het CAOP en de subsidie aan BIOS immers aanwezig.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat de subsidierelatie met het CAOP – waar BIOS deel van uitmaakt – in 2008 is doorgelicht door middel van een doelmatigheidsonderzoek.<sup>115</sup> Daar kwam de werkwijze van BZK en CAOP positief uit naar voren, ook in de benchmark met markt en overheid.

## 6.4 De doelstellingen van BIOS

### Missie

BIOS is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteits(beleid) binnen de gehele (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau.

### Visie

BIOS heeft als doel om het leervermogen op het gebied van integriteit binnen de overheid te bevorderen. BIOS probeert daarbij zoveel mogelijk anderen in staat te stellen om het zelf te kunnen doen. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen intact gelaten en gewerkt aan de eigen expertise opbouw. BIOS ondersteunt overheden hierbij en voorkomt dat zij het wiel geheel zelf moeten uitvinden.

### Functies

BIOS heeft een kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie op het gebied van integriteit(sbeleid) in de (semi-)publieke sector en biedt hiervoor generieke producten en activiteiten aan.

**Kennisfunctie:** In deze functie komt het onderscheidende karakter van BIOS, dat kennis ophaalt, doorontwikkelt en beschikbaar stelt voor de gehele openbare sector, optimaal naar voren. Dat is van belang voor bestaande kennis en expertise, maar vooral ook ten aanzien van nieuwe thema's (zoals op het gebied van sociale media, het nieuwe werken en de invloed van de crisis). Vervolgens wordt deze kennis beschikbaar gesteld tijdens bijeenkomsten, lezingen, leergangen, via de website, in de Jaarboeken Integriteit van BIOS, publicaties, interviews en in vakbladen. Om de kennisfunctie goed te kunnen vervullen moet BIOS op de hoogte blijven van de nieuwe kennis en ontwikkelingen op integriteitsgebied in binnen- en buitenland. BIOS moet de experts op deelgebieden weten te vinden en daarmee in contact staan. Bij de kennisfunctie hoort ook dat BIOS zich sterker zou moeten gaan richten op het verrichten van onderzoek naar het thema integriteit of op het entameren daarvan.

**Ontwikkelfunctie:** In de ontwikkelfunctie vervult BIOS een ondersteunende taak voor organisaties bij het opzetten en onderhouden van hun integriteitsbeleid. In deze functie gaat het om het doorvertalen van de opgedane kennis in de vorm van het aanbieden van praktische modellen, methoden, producten en opleidingen en trainingen. Zodoende worden organisaties voorzien van de nodige kennis en instrumenten ter ondersteuning bij het zelf opzetten en onderhouden van hun integriteitsbeleid en het bevorderen van de integriteit van de organisatie. BIOS let er scherp op dat de 'producten' die zij ontwikkelt voldoen aan het uitgangspunt (van BZK) dat organisaties zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor hun integriteitsbeleid. BIOS onderscheidt zich daarbij van commerciële partijen die juist gebaat zijn bij een afhankelijkheidsrelatie. Blijvende aandacht voor integriteit door een aan BZK gelieerde organisatie is essentieel voor deze organisaties. Net als bij de kennisfunctie zal BIOS gebruik blijven maken van de buiten BIOS aanwezige deskundigheid op het gebied van integriteit, waarbij telkens kritisch zal worden beschouwd of en hoe deze zich verhoudt tot de BIOS visie op integriteit(sbeleid) en het wenselijke BIOS portfolio. Daar hoort bij dat zowel samenwerkingsverbanden als producten periodiek geëvalueerd blijven worden.

**Netwerkfunctie:** BIOS probeert het belang van integriteit blijvend actief onder de aandacht te brengen en organisaties, actoren en experts bijeen te brengen om kennis uit te wisselen. BIOS doet dit via diverse platforms, kenniskringen, congressen, leergemeenschappen en landelijke bijeenkomsten.

<sup>115</sup> Ernst & Young, 2008

**Signalerende functie:** BIOS onderscheidt zich door te fungeren als een centraal en onafhankelijk instituut op het gebied van integriteit, door het signaleren, kritisch analyseren en agenderen van ontwikkelingen in de samenleving, wet- en regelgeving, het beleid en ten aanzien van de actoren die hierin een actieve rol spelen (zoals de koepels, het ministerie, de politiek, het bestuur, universiteiten en andere instituten). Dat doet BIOS onder meer door het organiseren van bijeenkomsten voor deze specifieke actoren, door het vestigen van de aandacht op integriteitsgerelateerde kwesties, door wetenschappelijk onderzoek te verrichten en mede op basis daarvan te adviseren ten aanzien van beleid en regelgeving.

Met deze functies is BIOS in staat een bovensectorale rol te spelen op het gebied van integriteitsbevordering waarmee het bureau ook een andere functie en positie heeft en het onderscheidend is van andere instituten en commerciële bureaus. Dit onderscheidende karakter komt mede tot uitdrukking in de werkwijze van BIOS: de ander in staat te stellen om het zelf te kunnen doen.

## 6.5 Welke instrumenten heeft BIOS ingezet, hoe is de samenhang?

Vanuit de hiervoor beschreven functies heeft BIOS een groot aantal instrumenten en handreikingen ontwikkeld, zoals SAINT (een diagnosetool voor het vaststellen van organisatorische kwetsbaarheden en weerbaarheid), de Integriteitskubus (een instrument voor dilemmatraining) en de handreikingen 'Integriteitsbeleidsplan', 'Integriteitsrapportage', 'Belangenverstrengeling' en de Modelgedragscode integriteit sector Rijk. Daarnaast biedt BIOS ondermeer opleidingen aan, faciliteert het de kennisuitwisseling tussen sectoren, ondersteunt het sectorale werkgroepen, stelt het integriteitsgerelateerde kennis (jurisprudentie, rapporten etc.) ter beschikking via de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl) en verricht het onderzoek naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid/-beleving (de Integriteitsmonitor 2012) en naar specifieke thema's (zoals over de invloed van de bezuinigingen op integriteit, de kwaliteit van integriteitsplannen en naar het functioneren van interne meldstructuren binnen de overheid). De diensten van BIOS zijn beschikbaar voor alle overheidsorganisaties en kunnen (veelal gratis) worden afgenomen op het moment dat organisaties daar behoefte aan hebben.

Deze handreikingen, instrumenten en opleidingen maken deel uit van de zogenaamde 'Integriteitsinfrastructuur'. De Integriteitsinfrastructuur is een overkoepelend conceptueel integriteitsmanagement model dat de visie van BIOS op integriteit in samenhang weergeeft. Het model kan door overheidsorganisaties worden gebruikt bij het ontwikkelen van nieuw beleid en voor het toetsen van (de volledigheid) van het bestaande beleid. De infrastructuur is tevens middels een gratis online vragenlijst (I-inzicht) benaderbaar en voorziet in een sterkte/zwakte analyse ten aanzien van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties.

De infrastructuur is opgebouwd uit een zevental aandachtsgebieden. Deze zijn: Organisatie & borging, Commitment & visie van het (top)management, Waarden & normen, Regels & procedures, Personeelsbeleid & organisatiecultuur, Handhaving en Monitoring & verantwoording. Alle BIOS instrumenten hebben een plaats in deze infrastructuur. De infrastructuur is geplaatst op de website van BIOS en daardoor makkelijk toegankelijk voor bezoekers van de website. In bijlage 5 treft u een overzicht aan van de concrete producten en diensten van BIOS per aandachtsgebied van de infrastructuur.

## 6.6 Wat is bekend over de (effecten van de) uitvoering van de BIOS taken?

BIOS legt jaarlijks verantwoording af aan BZK over de uitvoering van zijn taken en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er vanuit de subsidiespelregels geen expliciete evaluatiedoelstellingen zijn geformuleerd. BIOS beoogt desalniettemin nu al de kwaliteit van zijn belangrijkste producten en diensten te monitoren en zodoende te verbeteren. In dit kader wordt opgemerkt dat de effectiviteit van het integriteitsbeleid wellicht nog meer versterkt kan worden door een intensievere afstemming tussen BZK-beleid en BIOS-activiteiten.

### Stakeholdersanalyses

In het kader van de oprichting en het functioneren van BIOS is in de afgelopen jaren een drietal stakeholder onderzoeken door BZK c.q. BIOS gehouden. In 2004 is vanuit BZK een rondje gemaakt langs een aantal bestaande kennis- en expertisecentra op het gebied van integriteit, koepelorganisaties, mogelijke toekomstige 'klanten' van BIOS en een aantal gezaghebbende wetenschappers op het gebied van integriteitsbeleid om het nut c.q. wenselijkheid van een integriteitsbureau bij BZK te onderzoeken. De uitkomst van deze informatieronde was dat er bij een meerderheid van de geënquêteerde personen een behoefte was van een expertise-instantie integriteit op centraal niveau binnen de publieke sector.

In 2008 is een tweede stakeholder onderzoek uitgevoerd, dit maal in opdracht van BIOS. Doelgroep waren overheidsorganisaties op verschillend niveau binnen de bekende sectoren. Als positief werd door de stakeholders beoordeeld dat BIOS inhoudelijke 'know-how' heeft, goede producten maakt (laagdrempeilig), een praktische benadering heeft en goede symposia organiseert. Als zorgpunten werden genoteerd dat BIOS te klein (capaciteitsgebrek) en te weinig zichtbaar is. Voor wat betreft kansen werd aangegeven dat BIOS meer zou moeten optreden als aanbieder van adviesactiviteiten of procesbegeleiding op verzoek. Op deze wijze zou meer gebruik worden gemaakt van de toegevoegde waarde van BIOS. Verder zou BIOS zich moeten concentreren op het ontwikkelen van meer denkkracht over fundamentele vragen ten aanzien van integriteit(sbeleid).

Deze uitkomsten hebben waar mogelijk geleid tot een aantal aanpassingen bij BIOS. Aan het capacitaire zorgpunt kon binnen de bestaande financiële ruimte niet worden tegemoetgekomen. Voor wat betreft bevordering van de zichtbaarheid heeft BIOS een aantal malen eigenstandig onderzoek verricht c.q. laten verrichten en daarbij bewust een bijeenkomst (persmoment) georganiseerd tijdens welke de uitkomsten, alsmede de specifieke BIOS-opvattingen in dat verband, werden gepresenteerd. Op deze wijze agendeert BIOS zaken die het belangrijk vindt om aan de orde te stellen, ook ten aanzien van zaken waar het veld mogelijk nog niet aan toe is. Met betrekking tot het aanbieden van adviesactiviteiten kan worden opgemerkt dat voor zover sprake is van generieke adviesvragen organisaties bij BIOS terecht kunnen. BIOS levert als publiek gefinancierd expertise orgaan echter geen maatwerk. Bij dergelijke aanvragen verwijst BIOS de betreffende organisatie door naar de markt of de adviestak integriteit van het CAOP.

In 2011 werd een derde stakeholder onderzoek gehouden met als focus: doet BIOS de juiste dingen en zit BIOS op het goede spoor, met als achterliggende vragen welke positie, rol en taken zou BIOS in de naaste toekomst moeten vervullen c.q. hebben. Voor dit onderzoek heeft BIOS een brede doelgroep bevroegd. Daarbij werden niet alleen de koepels, enkele individuele overheidsorganisaties, soortgelijke bureaus als het BIOS en wetenschappers bevroegd, maar ook enkele gezaghebbende instituten, zoals de Algemene Rekenkamer.

Als algemene lijn kwam uit dit onderzoek naar voren dat BIOS adequate producten (handreikingen en opleidingen) heeft gemaakt. Door zijn inmiddels jarenlange ervaring wordt BIOS gezien als een van de voorlopers en een betrouwbare partner voor overheden op dit gebied. Door de stakeholders werd echter sterk geadviseerd dat BIOS in de toekomst op zoek moet naar zijn onderscheidende rol. Daartoe zou het zwaartepunt van zijn taken verlegd moeten worden van het vervaardigen en ter beschikking stellen van handreikingen, instrumenten en het verzorgen van leergangen e.d. naar een meer strategische, agenderende rol. Dit heeft BIOS de afgelopen jaren verwezenlijkt door meer te focussen op de signalerende, agenderende rol. Een voorbeeld van deze rol is een onderzoek naar integriteit en bezuinigingen, de uitgevoerde integriteitsmonitor 2012 en de (in 2013 opgeleverde) onderzoeken naar de kwaliteit van beleidsplannen en het functioneren van de interne meldstructuren (VU). Deze verschuiving van zwaartepunt wordt mede mogelijk gemaakt door de omstandigheid dat het palet aan de door BIOS vervaardigde handreikingen en instrumenten inmiddels nagenoeg compleet is. Organisaties moeten er nu mee aan de slag.

### Evaluaties & monitoring

Naast de stakeholdersonderzoeken worden evaluaties gehouden van congressen en leergangen.<sup>116</sup> Ook individuele producten en onderzoeken (zoals de Integriteitsmonitor 2012) worden geëvalueerd. De diverse leergangen trekken elk jaar voldoende deelnemers om deze doorgang te laten vinden. Ook het jaarlijks congres, de Dag van de Integriteit, groeit jaarlijks qua aantal deelnemers en de evaluaties zijn goed te noemen. Uit de evaluaties blijkt dat het congres jaarlijks nieuwe bezoekers trekt maar dat er tevens een vaste kern van terugkomende bezoekers is. Verder monitort BIOS het jaarlijks aantal hits van de website, dat zich beweegt tussen de 29.000 en de 33.000 bezoeken.

### Verzoeken

Het aantal verzoeken om presentaties te geven voor overheidsorganisaties en zeker voor internationale delegaties is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De aanvraag is, gezien de huidige bezetting, zelfs zo groot dat het merendeel van de aanvragen niet gehonoreerd kan worden. In sommige gevallen leidt dit tot teleurstelling of, in een enkel geval, tot onbegrip van de aanvragende partij. De telefonische adviesvragen en via de website en mail worden allemaal beantwoord. Jaarlijks wordt gemiddeld 700 uur besteed aan adviesvragen.

### Inventarisatie

In 2008 heeft het ministerie van BZK een inventarisatie gehouden naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur en de politie.<sup>117</sup> Deze inventarisatie bevatte ook een aantal specifieke vragen met betrekking tot BIOS: in welke mate genieten BIOS en de website bekendheid, worden BIOS en de website gebruikt en worden deze als nuttig ervaren? De uitkomst was dat BIOS en de website (nog geen twee jaar na hun lancering) goed bekend zijn bij de overheidsorganisaties voor wat betreft ambtenaren en bestuurders. Vooral bij de provincies en het Rijk is de bekendheid groot. Meer dan de helft van de organisaties maakt gebruik van BIOS of van de website. Beide worden over het algemeen als nuttig ervaren.<sup>118</sup> Daaruit blijkt ondermeer dat de BIOS instrumenten hoofdzakelijk worden toegepast binnen de ambtelijke organisaties. Dat is verklaarbaar door het feit dat BIOS zich pas vanaf 2010 – en sindsdien in toenemende mate – explicieter is gaan richten op het thema bestuurlijke integriteit. Het oppakken van dit extra thema zonder additionele middelen trekt een stevige wissel op de BIOS capaciteit.

Net zoals over de maatschappelijk beoogde effecten (outcomes) van het integriteitsbeleid nog weinig te zeggen is, omdat daar nog amper onderzoek naar is verricht<sup>119</sup>, is dit ook het geval ten aanzien van het instrumentarium van BIOS. Hoewel er wel inzicht is in de vraag naar producten van BIOS en naar de waardering daarvan, kunnen we niet met zekerheid zeggen in hoeverre deze op de werkvloer daadwerkelijk hun effect sorteren. Dat heeft er ook mee te maken dat we niet weten hoe de instrumenten worden ingezet, hoe groot de integriteitsproblematiek precies is<sup>120</sup> en omdat het effect afhankelijk is van vele contingenties.<sup>121</sup>

## 6.7 Hadden andere ontwikkelingen effecten op de doelstellingen van BIOS?

Mede door de frequente ministerswisselingen, de invloed van de crisis en de opkomst van andere (beleids) thema's, zoals Veilige publieke taak (VPT) en de herziening ('harmonisering') van de ambtelijke status, lijkt bij BZK de prioriteit ten aanzien van het thema ambtelijke integriteit als breed beleidsthema te zijn afgenomen ten opzichte van bijvoorbeeld de periode 2004-2008. Vanaf 2008 is wel meer aandacht voor bestuurlijke integriteit en het klokkenluidersdossier. Dit laatste dossier betreft zowel de meldprocedures

<sup>116</sup> Zie bijlage 6 en 7

<sup>117</sup> Ministerie van BZK, 2008

<sup>118</sup> In bijlage 8 treft u een overzichtstabel aan.

<sup>119</sup> Lamboo, 2005; Karssing, 2006

<sup>120</sup> Huberts & Nelen, 2005

<sup>121</sup> De Graaf, 2008



voor vermoedens van misstanden en de bescherming van melders als uitvloeisel van de Evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector (april 2008) als de individuele casuïstiek met betrekking tot enkele bekende 'klokkenluiders'. Door de minder expliciete ambities ten aanzien van dit thema voelt het veld zich ook minder aangesproken om werk te maken van integriteitsbevordering zo is de indruk van BIOS. Dit beeld komt terug in recent literatuuronderzoek<sup>122</sup> en in de Integriteitsmonitor 2012. In de periode 2004-2008 heeft het Ministerie van BZK sterk in integriteit geïnvesteerd en lijken er ook in het veld meer vorderingen te zijn gemaakt dan in de periode daarvoor of daarna. Voor BIOS zijn het draagvlak en de ambitie van de directie APS en van de minister van BZK derhalve van belang.

## 6.8 Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten van BIOS en welke onderbouwing is daarvoor?

BIOS krijgt een subsidiebedrag toegekend op basis van een activiteitenplan van BIOS. De subsidie wordt gebruikt voor personeelskosten, externe kosten zoals inhuur van deskundigen, kosten met betrekking tot facilitering en voor de ontwikkeling van instrumenten of handreikingen, etc. Het activiteitenplan bestaat uit een vijftal categorieën van werkzaamheden.

- Management, Interne Organisatie & Beheer,
- Opleidingen & Trainingen
- Communicatie en Voorlichting
- Internationaal
- Monitoring en Ontwikkeling

Per categorie zijn nadere projecten of werkzaamheden benoemd. De inschatting van de bedragen per activiteit wordt inmiddels deels ingeschat op ervaring van de afgelopen jaren, en deels is het een schatting op basis van ideeën van nieuwe werkzaamheden die nog niet eerder zijn uitgevoerd. Inmiddels wordt zoveel mogelijk ingeschat op basis van voorgaande jaren.

In het activiteitenplan wordt per categorie beschreven wat BIOS wil gaan doen en met welke middelen. De ervaring leert dat door de vele ad hoc werkzaamheden op het gebied van integriteit, er tussentijds wijzigingen plaatsvinden in dit plan. Er zijn door ontwikkelingen nieuwe inzichten en redenen om het plan tussentijds bij te stellen. Tussentijds zijn er verantwoordingsmomenten tussen BZK en BIOS waarbij de voortgang en uitputting wordt besproken. Per jaar wordt ook een totale verantwoording gemaakt ten aanzien van het uitgevoerde activiteitenplan en de gemaakte kosten. Het uiteindelijk verstrekte subsidiebedrag is de afgelopen jaren door BZK naar beneden bijgesteld van 1,2 miljoen euro naar 1,1 miljoen naar op dit moment 1.013.753 voor het jaar 2013. Dit is een direct effect van de bezuinigingen/taakstellingen binnen de overheid en de afweging van BZK in welke mate integriteitsbevordering te ondersteunen. BIOS is derhalve niet gevrijwaard gebleven van de recente kortingen op apparaatkosten en de subsidie.

---

<sup>122</sup> Hoekstra e.a., 2010



## 7. Andere beleidsterreinen

### 9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

#### 7.1 Inleiding

Integriteit raakt de kern van de overheid en heeft daarmee raakvlakken met diverse andere dossiers en thema's binnen en buiten BZK. Dit betekent dat BZK als coördinerend ministerie voor de keuze staat welke dossiers actief gevolgd worden. Hierbij is het vaak gehanteerde onderscheid relevant tussen meeweten, meedenken, meedoen/praten/werken en meebeslissen. In dit hoofdstuk komen onder meer de raakvlakken met andere dossiers binnen BZK nader aan bod. Ook wordt ingegaan op de verdeling van dossiers tussen BZK en VenJ, de relatie met koepelorganisaties en andere ministeries en de invloed van internationale organisaties op integriteitsbeleid.

#### 7.2 Andere dossiers BZK

Het thema integriteit heeft raakvlakken met een scala aan onderwerpen die, in meer of mindere mate, relevant zijn voor het dossier ambtelijke integriteit. In onderstaande tabel 7.1 wordt de reikwijdte van het dossier weergegeven in termen van sectoren die onder de bevoegdheid van het ministerie van BZK vallen. Tabel 7.2 gaat verder in op overige relevante onderwerpen die raken aan de kwaliteit van goed bestuur en daarmee (in)direct aan het onderwerp integriteit. Om de tabel in perspectief te plaatsen dient te worden opgemerkt dat internationaal veelal een nog bredere visie op integriteit wordt gehanteerd. Zo wordt het onderwerp in Nederland vaak benaderd vanuit een rechtspositionele en organisatieculturele invalshoek (regelen van nevenwerkzaamheden, bescherming klokkenluiders, gedragscodes, aanspreekcultuur etc.). Internationale organisaties zoals de OESO, GRECO en de VN zien integriteit echter breder, waarbij het nadrukkelijk ook de verhouding tussen burger en overheid omvat vanuit het functioneren van de democratische rechtsstaat (transparante besluitvorming, betrokkenheid van burgers) en vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van burgers (mensenrechten, omgang met klachten). Transparency International hanteert bijvoorbeeld het concept 'National Integrity System', dat het functioneren van verschillende instituties omvat, waaronder politie/justitie, Nationale Ombudsman en Kiesraad. Ook in EU verband wordt integriteit vaak verbonden aan de basisprincipes van de 'rule of law'.

Gezien de afbakening van deze doorlichting tot het ambtelijke integriteitsbeleid, dient te worden opgemerkt dat niet elk dossier een even grote impact heeft op het beleid. Wel lijkt het te wijzen op de wenselijkheid van een samenhangende en integrale visie, zowel gericht op de meer arbeidsrechtelijke invalshoek als op het brede dossier integriteit in de zin van goed bestuur.

In feite grijpt dit terug op de wijze waarop BZK het begrip integriteit en het belang hiervan in verschillende Kamerstukken heeft gedefinieerd, met de nadruk op het belang van rechtsstatelijke beginselen en democratische rechtsbeginselen.<sup>123</sup> Of teruggrijpend op een stelling uit 1997: Integriteitsbeleid is geen doel op zich, maar dienstig aan deugdelijk bestuur'.<sup>124</sup> De relatie met de burger is bijvoorbeeld ook zichtbaar in het onderscheid tussen interne integriteit en externe integriteit. Een eerdere driedeling (persoonlijke integriteit, organisatorische integriteit en relationele integriteit) lijkt vanuit het integriteitsbeleid vooral vertaald te zijn in instrumenten die zich richten op de persoonlijke integriteit, en deels op de organisatorische integriteit en dan met name het periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies, processen en het aanwijzen van kwetsbare functies. Hiermee heeft de brede en samenhangende visie op integriteit zich niet vertaald naar de concrete invulling van het integriteitsbeleid in termen van doelen en instrumenten, waarmee de samenhang op de achtergrond is verdwenen.

<sup>123</sup> Zie onder ander: TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 6-7

<sup>124</sup> Minister van BZ, 1997b: p. 2

Tabel 7.1 | Belendende dossiers opgedeeld naar sectoren BZK

Sectoren: <sup>125</sup>	Positie binnen organisatiestructuur BZK
Ambtelijke integriteit	Ondergebracht bij afdeling Ambtenarenrecht en Integriteit binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector, DG Bestuur en Koninkrijksrelaties. Hieronder wordt het DG alleen genoemd indien deze afwijkt hiervan.
Bestuurlijke integriteit	Apart dossier vanwege andere wet- en regelgeving. Ondergebracht bij Afdeling Politieke Ambtsdragers binnen directie Arbeidszaken Publieke Sector, en bij de afdeling Bestuurlijke inrichting binnen de directie Bestuur, Democratie en Financiën.
Integriteit Rijk	Ondergebracht bij Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk binnen het DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR). Sinds 2012 verantwoordelijkheid Minister Wonen en Rijksdienst.
Integriteit Koninkrijksrelaties en Caribisch Nederland (BES-eilanden)	Ondergebracht bij directie Koninkrijksrelaties.
Integriteit woningcorporaties	Met de herindeling van de ministeries in 2010 is dit dossier onderdeel geworden van BZK. Sinds 2012 betreft het de verantwoordelijkheid van de Minister Wonen en Rijksdienst.
Integriteit internationale dossiers	Betreft vertegenwoordiging van BZK in EU, Groep Staten tegen Corruptie (GRECO), OESO en VN. Ondergebracht bij de afdeling Arbeidsvoorwaarden en Overleg en de afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement, beide binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector. Daarnaast is binnen BZK het Bureau Internationale Zaken betrokken.

Tabel 7.2 | Belendende beleidsthema's binnen BZK

(In)directe aanpalende thema's:	Positie binnen organisatiestructuur BZK
Klokkenluiders	Ondergebracht bij Afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector
Legitimiteit, gezag en goed bestuur	Code Goed Bestuur uit 2009 waarbij integriteit een van de kernwaarden is. Geen apart dossier of programma meer, voorheen ondergebracht bij Directie Openbaar Bestuur en Democratie. Nog wel activiteiten vanuit Bureau Verkenning en Onderzoek, DGBK.
Financiering politieke partijen	Mede om oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming te voorkomen, wordt (internationaal) veel waarde gehecht van transparantie over de financiering van politieke partijen. Internationaal krijgt dit thema veel aandacht vanuit het voorkomen van corruptie. Ondergebracht bij de afdeling Bestuurlijke inrichting binnen de directie Bestuur, Democratie en Financiën
Transparantie en Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	Relatie met publiek vertrouwen en het afleggen van verantwoording over beleid en doelmatige besteding van publieke middelen. Vooral in internationale gremia worden integriteit en transparantie vaak in een adem genoemd. Ondergebracht bij directie Burgerschap en Informatiebeleid.
Veilige Publieke Taak	Apart programma opgericht omdat agressie de uitoefening van de publieke taak kan beïnvloeden en daarmee de integriteit van de overheid kan aantasten. Ondergebracht bij programma Veilige Publieke Taak, directie Arbeidszaken Publieke Sector.
Normering van Topinkomens	Weliswaar geen directe relatie met integriteitsbeleid, maar maatschappelijke discussies over excessen liggen er mede aan de basis een normeringsbeleid te gaan voeren. Ondergebracht bij de Afdeling Politieke Ambtsdragers binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector.

<sup>125</sup> Tot 2010 was de Minister van BZK ook verantwoordelijk voor de sector politie.

Klachten, bezwaar, en dienstverlening	Onderdeel van goed bestuur en haakt in op kwaliteit van de overheid. Bovendien valt het functioneren van de Nationale Ombudsman onder een van de pijlers van het Nationale Integriteit Systeem van Transparency International. Ondergebracht bij directie Burgerschap en Informatiebeleid.
Ambtelijk Vakmanschap	Raakvlak met goed ambtenaarschap. Ondergebracht bij de afdeling Arbeidsrecht en Integriteit binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector.
Beter werken in het openbaar bestuur	Raakvlak met thema's als leiderschap, ruimte voor de professional, open cultuur. Ondergebracht bij Afdeling Arbeidsmarkt en macro-economische advisering (AMEA) binnen de directie Arbeidszaken Publieke Sector.

Voor enkele beleidsdossiers geldt dat sprake is van regelmatige afstemming en samenwerking tussen de betrokken afdelingen en directies. Dit geldt met name voor ambtelijke integriteit, bestuurlijke integriteit<sup>126</sup>, en integriteit sector Rijk.<sup>127</sup> Desalniettemin blijkt uit diverse contacten in de praktijk dat het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk is hoe het ministerie de rollen en verantwoordelijkheden heeft belegd en waarom dat zo gedaan is.

Om eventuele gepercipieerde verkokering tegen te gaan en de slagkracht van beide dossiers mogelijk verder te vergroten, kan worden ingezet op intensievere coördinatie van activiteiten en een heldere profilering naar buiten. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat dit de laatste jaren al steeds meer gebeurt.<sup>128</sup> Doordat het dossier Klokkenluiders onder dezelfde afdeling valt als het dossier ambtelijke integriteit, beleidsmedewerkers van beide dossiers veelvuldig samenwerken en werkzaamheden overlappen, is afstemming en coördinatie gewaarborgd.

Tot slot heeft personele overlap tussen het programma Veilige Publieke Taak (VPT) en het beleidsdossier ambtelijke integriteit, onder andere geresulteerd in een positieve samenloop van onderzoeken. Zo kon de uitvoering van de Integriteitsmonitor 2012 onder politieke ambtsdragers meeliften met de uitvoering van de monitor Bedreigd Bestuur.

Bij de andere BZK dossiers die zich meer richten op goed bestuur is met name sprake van informatie-uitwisseling en samenwerking op ad hoc basis. Voor veel van de genoemde belendende dossiers is dat ook logisch, gezien het feit dat veel van deze dossiers in de kern ver van het dossier ambtelijke integriteit afstaan. Vanuit de directie APS ligt voor integriteit als beleidsdossier de focus hoofdzakelijk op vier beleidsthema's: ambtelijke integriteit, bestuurlijke integriteit, klokkenluiders en internationale ontwikkelingen.

### 7.3 Afbakening verantwoordelijkheid BZK versus VenJ

Door de breedte van het onderwerp integriteit zijn er ook raakvlakken met andere ministeries, met name met het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) dat verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit, inclusief corruptie. Hoewel deze verantwoordelijkheden in principe duidelijk gescheiden zijn, bestaat er een nauwe scheidslijn. Zo is de aanpak van corruptie in zijn totaliteit een zaak van VenJ. De preventie ervan wordt echter gezien als onderdeel van het integriteitsbeleid en daarmee tot verantwoordelijkheid van BZK gerekend. De gezamenlijke nota Corruptiepreventie (2005) toont deze verwevenheid tussen beide ministeries goed aan.

<sup>126</sup> Na een interne reorganisatie werd structureel overleg in de praktijk vereenvoudigd doordat de afdeling Politieke Ambtsdragers onderdeel werd van de directie Arbeidszaken Publieke Sector.

<sup>127</sup> Tot de overgang van de politie naar MinVenJ werd ook actief contact onderhouden met de directie Politie op het dossier integriteit.

<sup>128</sup> Zie als voorbeeld de Integriteitsmonitor 2012.

In tabel 7.3 zijn de verschillende invalshoeken van beide ministeries naast elkaar geplaatst. De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, inclusief de integriteit daarvan. Op basis van de ambtenarenwet en het bestuursrecht is de minister tevens systeemverantwoordelijk voor de disciplinaire (bestuursrechtelijke) aanpak van plichtsverzuim (het niet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamd).

Enkele dossiers waarvoor VenJ primair verantwoordelijk is, zijn: corruptie (inclusief internationale verdragen), de aangifteplicht ambtsmisdrijven (Sv 162), de wet Bibob en overtredende overheden.

Tabel 7.3 | Overzicht beleidsthema's BZK & VenJ

BZK:	Justitie:
integriteit	financieel- economische criminaliteit en corruptie ambtsmisdrijven
goed bestuur	overtredende overheden
bestuursrecht (plichtsverzuim)	strafrecht (criminaliteit)
melding misstanden	aangifteplicht ambtsmisdrijven
	Bibob
	betrouwbaarheidsonderzoek

Overleg over het dossier corruptie is onder andere gestructureerd via het Anticorruptie Platform dat georganiseerd wordt door VenJ en waar naast het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer het ministerie van Buitenlandse Zaken (internationale corruptie) en Economische Zaken (corruptie bedrijfsleven) vertegenwoordigd zijn. Verder is VenJ voor GRECO (Raad van Europa) internationaal dossierhouder. Tevens vindt, wanneer nodig, ambtelijk overleg plaats daar waar het onderwerpen betreft die van toepassing zijn op zowel de verantwoordelijkheden van de minister van VenJ als van BZK. Hoewel de Rijksrecherche formeel valt onder VenJ, onderhoudt BZK ook direct contact met de Rijksrecherche, veelal op basis van goede informele verhoudingen. In verschillende projecten leidde dit tot goede samenwerking, zoals bij het project Uniforme registratie integriteit van BZK, of bij de criminaliteitsbeeldanalyse die de Rijksrecherche uitvoerde op basis van bij haar bekende corruptiezaken.<sup>129</sup> In een enkel geval vindt overleg achteraf plaats. Zo werd in 2008 bij het onderzoek van het WODC naar de aangifteplicht bij ambtsmisdrijven, BZK pas bij oplevering van het rapport betrokken. Dit terwijl BZK bij de opzet en uitvoering van het onderzoek een belangrijke rol had kunnen spelen. Destijds is dit in goed onderling overleg opgelost.

Kortom, VenJ is voor BZK een partner op meerdere niveaus voor het dossier integriteit, niet alleen de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor de bestrijding van corruptie, maar ook de Rijksrecherche, het Openbaar Ministerie en het WODC. Ook wordt de directie APS veelal betrokken bij Rijksbrede ontwikkelingen met betrekking tot integriteit waardoor ook met de integriteitscoördinator van het kerndepartement en met uitvoeringsdiensten, zoals DJI, waar relevant contact wordt onderhouden.

Hoewel periodiek informatie uitgewisseld wordt, vindt afstemming nog vaak plaats op basis van incidenten. De laatste integrale beleidsnota van VenJ en BZK gericht op corruptiebestrijding en integriteit dateert uit 2005. Net als bij de interne samenhang bij BZK op het dossier integriteit wordt daarom ook hier momenteel gewerkt aan een verdere optimalisering van de samenwerking, opdat afstemming en coördinatie meer structureel ingebed kunnen worden.

<sup>129</sup> Rijksrecherche, 2010

## 7.4 Relatie met koepelorganisaties

Bij de bevordering van een integere overheid werkt het ministerie van BZK onder meer samen met de koepelorganisaties van de sectoren provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast is er binnen het ministerie samenwerking tussen het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) en het Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR), dat coördinerende taken heeft voor de sector Rijk. Doordat de omvang van het openbaar bestuur individuele afspraken met organisaties praktisch onmogelijk maakt, werkt het ministerie veel samen met koepelorganisaties als IPO, VNG en Unie van Waterschappen bij het onder de aandacht brengen van wet- en regelgeving, basisnormen, beleid en beschikbare instrumenten. Door hun directe contacten met het veld vervullen de koepelorganisaties daarin een belangrijke rol. Zo zijn de koepels vaak eerste aanspreekpunt voor hun leden bij integriteitsvraagstukken. Ze zijn daardoor doorgaans goed op de hoogte van knelpunten, lacunes en behoeften op het gebied van integriteit(sbeleid) en vormen daarmee een belangrijke gesprekspartner op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De koepels zijn bovendien ondersteunend naar hun leden en bieden handreikingen en overige informatie aan via hun website, ledenbrieven en magazines.

De contacten tussen het ministerie en de koepelorganisaties, evenals binnen het ministerie, hebben door de jaren heen diverse malen geleid tot een vruchtbare samenwerking. Zo hebben de organisaties onder meer gezamenlijk gewerkt aan het opstellen van de 'Modelaanpak Basisnormen Integriteit' (2006) en de 'Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers' (2011). Ook bij de Integriteitsmonitor 2012 en diverse Bestuursakkoorden heeft de samenwerking geleid tot positieve resultaten. Het periodiek herijken van verwachtingen en verantwoordelijkheden, van zowel het ministerie als de koepels, kan overigens wel helpen bij het verder stroomlijnen van beleid en inspanningen.

## 7.5 Relatie met dossiers andere ministeries en externe instanties

Integriteit is van belang voor de gehele overheid en voor de marktsectoren. Met enige regelmaat zijn er affaires die maatschappelijke en politieke aandacht vragen, zoals affaires rondom woningcorporaties, zorginstellingen en wetenschappelijke fraude. Deze worden voor zover relevant opgepakt door de eerst verantwoordelijke ministers. Bezien vanuit de coördinerende verantwoordelijkheid is het enigszins opvallend dat het ministerie van BZK de ontwikkelingen op dossiers van collega's niet actief volgt. Voor andere beleidsdossiers, zoals Veilige Publieke Taak, heeft het ministerie wel een actieve rol in het meeweten, meedenken en meepraten met de andere ministeries. Andere relevante instanties zijn de Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, klokkenluidersinstellingen zoals de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders, als ook BIOS die in hoofdstuk 6 al is besproken. BZK onderhoudt vanuit het dossier integriteit ook contact met deze instanties.

## 7.6 Internationale invloed

Op internationaal niveau wordt met regelmaat aandacht gevraagd voor de onderwerpen integriteit en corruptie. Daarbij blijkt dat de Nederlandse overheid er in internationaal perspectief goed voorstaat. Dit komt onder meer tot uiting in de jaarlijkse Corruption Perceptions Index van Transparency International, waarbij Nederland al decennia lang tot de top 10 van minst corrupte landen ter wereld wordt gescoord. Studies van onder meer de Wereldbank en de Eurobarometer laten eenzelfde beeld zien.<sup>130</sup> De internationale waardering voor de Nederlandse positie wordt mede gestaafd door het feit dat zowel BIOS als het ministerie van BZK meerdere malen per jaar het verzoek krijgen tot het geven van presentaties aan buitenlandse delegaties over de manier waarop door Nederland invulling wordt gegeven aan het integriteitsbeleid, alsmede de instrumenten die daarvoor beschikbaar worden gesteld.

<sup>130</sup> [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp); [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) (Special Eurobarometer 374, February 2012)

Internationale gremia hebben zelf echter ook een zekere, niet te onderschatten, invloed op het Nederlandse normstellende kader door de eisen die zij stellen aan het Nederlandse integriteitsbeleid. Een goed voorbeeld daarvan zijn de rapporten van de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)*. Zo zet de OESO met regelmaat belangrijke thema's omtrent integriteit op de agenda van bijeenkomsten van onder meer het 'Public Sector Integrity Network', waarbij de focus ligt op risicogebieden die kwetsbaar zijn voor misbruik, fraude en corruptie. Ook ondersteunt de OESO landen met het herzien en moderniseren van de kaders van hun integriteitsbeleid door het verzamelen van goede voorbeelden en ontwikkelen van basis principes, richtlijnen en instrumenten. De OESO onderschrijft daarbij in grote mate het tevens door Nederland erkende belang van een wettelijke verankering en aanwezigheid van integriteitsmaatregelen als gedragscodes, de ambtseed, dilemmatrainingen, klokkenluidersregelingen, risicoanalyses, het tegengaan van belangenverstrengeling, monitoren van integriteit (beleid), registratie van schendingen, etc.<sup>131</sup> De OESO doet daarnaast ook tal van onderzoeken en evaluaties op belendende beleidsterreinen als omkoping, via bijvoorbeeld de 'Working Group on Bribery' waar de ministeries van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie in vertegenwoordigt zijn.

Door middel van (vergelijkende) evaluaties dragen de internationale gremia ook bij aan de verdere ontwikkeling van wettelijke kaders en toezicht. Zo heeft de *Groep Staten tegen Corruptie (GRECO)* van de Raad van Europa in diverse evaluatierapporten<sup>132</sup> aanbevelingen gedaan op het terrein van corruptiepreventie die tevens een zekere mate van invloed hebben gehad op het ambtelijk integriteitsbeleid. Dit valt onder meer terug te zien in aanbevelingen die ingingen op klokkenluidersregelingen, (financiële) belangenverstrengeling, gedragscodes, registratie van corruptiemisdrijven (en daarmee indirect op integriteitsschendingen), etc. De *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* doet evaluaties naar de implementatie van de in 2003 aangenomen United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)<sup>133</sup>, het verdrag dat onder meer ten grondslag lag aan de oprichting en verzelfstandiging van BIOS. Zo zal de UNCAC-evaluatie die in 2015 aanvangt zich onder meer richten op het hoofdstuk betreffende corruptiepreventie. Daarnaast doen NGO's als *Transparency International* ook met enige regelmaat onderzoek<sup>134</sup> en uitspraken over corruptie en integriteit in Nederland. Het meest recente rapport van deze organisatie over Nederland gaat in op het Nationale Integriteit Systeem (NIS 2012). Transparency International Nederland pleit hierin onder meer voor grotere waarborgen bij opsporing en vervolging van corruptie, veilig kunnen melden van integriteitsschendingen, bescherming van klokkenluiders, betere registratie van schendingen, aandacht voor de voorbeeldrol en verantwoordelijkheid van managers, maatschappelijke aandacht voor integriteit in het algemeen, etc.

Tot slot dient te worden stilgestaan bij de invloed van informele netwerken en kennisinstututen op nationaal beleid. Het *European Public Administration Network (EUPAN)* is een dergelijk informeel netwerk dat integriteit in de loop der jaren meerdere malen op de agenda heeft geplaatst. In EUPAN zijn onder meer directeuren-generaal van Europese lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het openbaar bestuur, als ook de Europese Commissie vertegenwoordigt. Het netwerk wordt aangestuurd door de ministers en de Europese Commissaris verantwoordelijk voor het openbaar bestuur. Diverse landen hebben integriteit in de afgelopen decennia tijdens hun Europees voorzitterschap bij dit gremium op de agenda geplaatst.<sup>135</sup> Het in Maastricht gevestigde *European Institute of Public Administration (EIPA)* heeft in de afgelopen jaren ter ondersteuning van de Europese agenda diverse onderzoeken<sup>136</sup> uitgevoerd die het belang van een integere overheid benadrukten en richtlijnen boden voor gemeenschappelijke Europese standaarden van integriteit. Een ander kennisinstituut dat zich richt op verspreiding van informatie, kennis en expertise is de *European Group for Public Administration (EGPA)*. Deze organisatie heeft een studiegroep opgericht voor ethiek, kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur. De groep komt jaarlijks bijeen met als doel het onderhouden van een internationaal netwerk dat onderzoek naar integriteit binnen de publieke sector in Europa op internationaal niveau stimuleert. Het biedt onder meer een platform voor experts en onderzoekers om ideeën en bevindingen uit te wisselen.<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Zie bijvoorbeeld: OECD, 1998; OECD, 2000; OECD, 2003; OECD, 2005; OECD, 2009a; OECD, 2009b; OECD, 2009c; OECD, 2009d; OECD, 2011a; OECD, 2011b; OECD, 2012

<sup>132</sup> GRECO: evaluatierapporten 2003, 2005, 2008, 2013

<sup>133</sup> United Nations: Office on Drugs and Crime, 2004

<sup>134</sup> Transparency International, 2001; Transparency International Nederland, 2012

<sup>135</sup> <http://www.eupan.eu/en/content/show/etid=188>

<sup>136</sup> Demmke, 2004; Demmke & Bossaert, 2004; Demmke e.a., 2008

<sup>137</sup> [http://www.ias-iisa.org/egpa/e/study\\_groups/ethics/Pages/default.aspx](http://www.ias-iisa.org/egpa/e/study_groups/ethics/Pages/default.aspx)



De aandacht voor het onderwerp integriteit op internationaal vlak mag dus niet onderschat worden. Wel valt op te merken dat integriteit in internationaal perspectief zelden als zelfstandig onderwerp op de agenda wordt geplaatst, maar veelal aan bod komt als onderdeel van preventie van corruptie, fraude, omkoping en het normenkader rond de omgang met lobbyisten en publieke aanbestedingen.



## 8. Budgetten

### 10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

#### 8.1 Budgetverantwoording

De onderstaande tabel 8.1 geeft een overzicht van de uitgaven op het gebied van ambtelijke integriteit in de jaren 2006 – 2012. De genoemde budgetten omvatten tevens de personeelskosten.<sup>138</sup> Deze zijn gebaseerd op het aantal voor de dossiers beschikbare fte's, gekoppeld aan de tarieven zoals weergegeven in de Handleiding Overheidstarieven van het ministerie van Financiën.<sup>139</sup> Daarbij dient te worden opgemerkt dat de cijfers betreffende het dossier (ambtelijke) integriteit ook voor een deel uitgaven voor activiteiten op het dossier klokkenluiders bevatten. Deze dossiers beschikken namelijk niet over een eigen budgetregel, waardoor het niet in alle gevallen mogelijk bleek de kosten van projecten toe te schrijven aan ambtelijke integriteit, dan wel klokkenluiders. Om het overzicht toch zo zuiver mogelijk te houden, is de personeelsinzet van BZK op het dossier klokkenluiders niet opgenomen in dit overzicht. Het budget voor (ambtelijke) integriteit bevat voor de jaren 2006 – 2008 tevens de uitgaven voor werkzaamheden van BIOS. Deze uitgaven zijn pas separaat weergegeven nadat BIOS onafhankelijk werd in 2009. Andere bijzonderheden zijn de stijging van de uitgaven voor dit dossier in 2008 en de uitgaven voor het Meldpunt M. tussen 2007 en 2008. De hoogte van deze bedragen valt te relateren aan gemaakte kosten voor verzelfstandiging van BIOS en de oprichting van de integriteitsprocedure van het Meldpunt M.

Tabel 8.1 | Budgetoverzicht directie APS

Financieel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dossier (ambtelijke) integriteit	745.391	758.788	1.131.359	102.431	97.377	66.606	38.101 <sup>140</sup>
Subsidie BIOS	-	-	-	1.278.585	1.284.810	1.034.931	1.079.751
Subsidie Meldpunt M.	-	62.410	54.000	18.170	21.980	21.980	20.455
Uniforme Registratie	-	220.000	20.000	-	-	-	-
Subsidie Integriteitsmonitor	-	-	-	-	-	200.000 <sup>141</sup>	-
<b>Totaal</b>	<b>745.391</b>	<b>1.041.198</b>	<b>1.205.359</b>	<b>1.399.186</b>	<b>1.404.167</b>	<b>1.323.517</b>	<b>1.138.307</b>

De directie APS besteed, gelet op de rol van systeemverantwoordelijke, een relatief klein bedrag aan eigen activiteiten op het gebied van integriteitsbeleid. Het overgrote deel van het budget bestaat uit personeelskosten. Overige uitgaven kunnen veelal worden gerelateerd aan onderzoek.

#### 8.2 Personeelsinzet integriteitsbeleid BZK

In de jaren 2006-2008 was bij de directie APS jaarlijks in totaal tussen de zes en zeven fte beschikbaar voor de gezamenlijke dossiers integriteitsbeleid, klokkenluiders en de werkzaamheden van BIOS. Vanaf 2009 werd BIOS echter onafhankelijk en werd het beleidsterrein rond klokkenluiders binnen de directie APS een meer eigen afgebakend dossier. De (parlementaire) focus verschoof daarnaast in die periode richting bestuurlijke integriteit. Dit heeft ertoe geleid dat de gezamenlijke personeelsinzet voor de dossiers ambtelijk integriteitsbeleid en klokkenluiders tussen 2009 en 2012 is teruggelopen naar ongeveer 3 fte.

<sup>138</sup> Personeelskosten voor het dossier klokkenluiders zijn niet opgenomen.

<sup>139</sup> Handleiding Overheidstarieven jaargangen 2006 – 2012.

<sup>140</sup> Kosten Adviespunt Klokkenluiders niet opgenomen.

<sup>141</sup> Er was 200.000 euro beschikbaar, maar er is minder uitgegeven dan begroot. Dit wordt verrekend in 2013.



## 9. Samenvatting en conclusies

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 is deze doorlichting van het beleidsdossier ambtelijke integriteitsbeleid uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Bij de opzet van de beleidsdoorlichting is meegewogen dat de laatste integrale beleidsnota's dateren uit 2003/2005 en dat de oorsprong van het beleid begin jaren negentig is gelegd. Door kritisch terug te kijken, kunnen inzichten worden verworven voor het toekomstige integriteitsbeleid. Daarbij is er voor gekozen om de doorlichting te beperken tot de ambtelijke integriteit. De reden hiervoor ligt onder meer in het feit dat het bestuurlijk integriteitsbeleid aangrijpt op een ander stelsel van wet- en regelgeving als ook bevoegdheden van de minister van BZK. Bovendien kent de context en de relatie met andere beleidsterreinen voor bestuurlijke integriteit een andere focus. Desalniettemin is er wel sprake van overlap, waardoor deze beleidsdoorlichting ook relevant is voor het dossier bestuurlijke integriteit.

De beleidsdoorlichting is opgebouwd aan de hand van tien vragen die betrekking hebben op 1) de totstandkoming van beleid; 2) de uitvoering van beleid; en 3) de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. De resultaten worden per onderdeel hieronder samengevat inclusief enkele conclusies. Deze vragen worden daarnaast beantwoord voor de inzet van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, dat door BZK is opgericht en sinds de uithuisplaatsing (2009) wordt gesubsidieerd.

Naast de evaluatieve doelstelling beoogt deze beleidsdoorlichting ook een bijdrage te leveren aan de discussie over de mogelijke toekomstige invulling van het beleidsdossier integriteit en de rol van BZK hierin. De rapportage bevat dan ook geen definitieve aanbevelingen over de richting van het beleid, wel worden enkele punten gesignaleerd die als leidraad gebruikt kunnen worden bij de toekomstige invulling van het dossier.

### 9.1 Wat was de aanleiding voor integriteitsbeleid en waarom was de (Rijks)overheid verantwoordelijk (vraag 1 t/m 4)?

De basis voor het huidige Nederlandse integriteitsbeleid is gelegd begin jaren negentig. Destijds kregen de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst en het ministerie van Binnenlandse Zaken signalen dat criminele organisaties probeerden de overheid te infiltreren door (top)ambtenaren te corrumperen. In dezelfde periode deden zich enkele spraakmakende integriteitsschandalen voor binnen gemeenten in Zuid-Limburg. Deze context vormde de achtergrond voor de inmiddels beroemde speech van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales in 1992. Daarmee kwam integriteitsbeleid in Nederland voor het eerst prominent op de politieke agenda te staan. Het was de aanleiding en grondlegging van een algeheel besef dat integriteit een kwaliteitsaspect, zo niet een kernwaarde, is van een betrouwbare overheid en goed bestuur. Dit besef gecombineerd met toenemende verwachtingen rond het functioneren van de overheid en een steeds kritischer wordende maatschappij, maken de zorg voor integriteit er één van permanente aard. Het thema blijft bovendien onderhevig aan voortdurende ontwikkelingen die inherent het gevolg zijn van de dynamische en constant veranderende maatschappij waarin de overheid opereert (het Nieuwe Werken, Sociale Media, de gevolgen van de economische crisis, etc.). Dit maakt dat integriteit niet alleen in het verleden, maar ook in de toekomst een belangrijk thema blijft. De inherente kwetsbaarheid van de overheid maakt bovendien dat een integriteitsbeleid wel de risico's kan verminderen maar nooit een waterdicht systeem kan bieden.

De zorg voor de integriteit van ambtenaren wordt in de eerste plaats gezien als een zaak van de werkgever. Zo dient de werkgever ervoor zorg te dragen dat mogelijke verleidingen en risico's zoveel mogelijk worden weggenomen door het opzetten van een volwaardig integriteitsbeleid, het stimuleren van integriteitsbesef onder werknemers en door handhavend op te treden indien nodig. Deze relatie en verplichting tussen werkgever en werknemer komt onder andere tot uiting in de arbeidsvoorwaarden en rechtspositieregelingen, hetgeen de duidelijke arbeidsjuridische benadering van het integriteitsbeleid illustreert.

De minister van BZK bekleedt zelf ook een belangrijke positie met betrekking tot de zorg voor integriteit. Zo vervult de minister een coördinerende rol die voort vloeit uit de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De minister van BZK is tevens systeemverantwoordelijk, hetgeen betekent dat de minister dient te voorzien in de grondbeginselen en kaders die nodig zijn voor de individuele organisaties om zelf goed integriteitsbeleid te kunnen voeren. Deze systeemverantwoordelijkheid wordt door de minister door middel van vier rollen ingevuld: normeren, toezicht, ondersteunen en interveniëren.

## 9.2 Welke doelen zijn gesteld en hoe wilde men die bereiken (vraag 5 t/m 7)?

Hoewel het belang van de integere overheid inmiddels algemeen erkend en geaccepteerd wordt, blijft de feitelijke aard en omvang van integriteit als probleem tot op heden onduidelijk. Dit is onder meer inherent aan het feit dat concrete schendingen zich, net als elke andere vorm van laakbaar gedrag, veelal in het duister afspelen. De (mogelijke) effecten van schendingen op andere medewerkers, alsmede het imago van de overheid als geheel, rechtvaardigen de permanente aandacht die het ministerie voor het onderwerp vraagt. Wanneer men kijkt naar de ontwikkeling van het integriteitsbeleid valt een drietal zaken op.

Ten eerste wordt de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor ambtelijke integriteit in de beleidsnota's als vanzelfsprekend afgebakend tot het openbaar bestuur in enge zin; Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit is enigszins opvallend gezien andere beleidsdossiers met betrekking tot de kwaliteit van het openbaar bestuur zich veelal richten op een bredere definitie waar ook sectoren als zorg en onderwijs onder vallen. Wel heeft de minister van BZK aan BIOS het verzoek gedaan om ook rechtspersonen met een wettelijke taak hulp en ondersteuning te bieden.

Ten tweede lijkt een deel van het beleid rond integriteit vooral tot stand te zijn gekomen in reactie op incidenten. Het beleid kent bovendien een hoge mate van abstractie. Daarbij staat niet zozeer het probleem van schendingen, maar de noodzaak van aandacht voor het thema aan de basis van het beleid. Daarmee is gekozen voor een positieve insteek van beleid dat mede wordt afgeleid uit de acceptatie dat integriteits-schendingen altijd zullen blijven voorkomen en het dus een illusie is te verwachten dat ze absoluut kunnen worden uitgebannen. Het beleid was daarom vooral gericht op preventie door bijvoorbeeld in eerste instantie bewustzijn te creëren dat integriteit van wezenlijk belang is voor de overheid. Later werden daar in 2003 de overkoepelende hogere doelen van versterken van de legitimiteit van de overheid, aandacht voor gemeenschappelijke waarden en normen en het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen aan toegevoegd. Het Nederlandse beleid laat zich daarmee kenmerken als een focus op een waardegerichte benadering (bevorderen van integriteit in positieve zin), in tegenstelling tot een handhavingsgerichte benadering (verminderen van schendingen).

Ten derde lijkt bij de vormgeving en het monitoren van het beleid, de focus meer gericht te zijn geweest op het treffen van integriteitsmaatregelen dan op de effecten ervan, mede omdat de effecten van integriteitsbeleid inherent lastig te meten zijn. Als concreet meetbare doelstelling heeft BZK de verplichting voor alle organisaties binnen de sectoren Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten tot het voeren van integriteitsbeleid en het implementeren van de wettelijke verplichtingen en basisnormen. Naast de constatering dat integriteitsbeleid een kwestie was van 'permanent' beleid en enkele tijdskeuzes ten aanzien van het invoeren van concrete beleidsmaatregelen, werden er geen tijdsbestekken aangegeven in het beleid. Samengevat kan gesteld worden dat BZK streeft naar een situatie waarin alle overheidsorganisaties beschikken over een helder integriteitsbeleid dat bijdraagt aan verankering van moreel besef in de dagelijkse werkzaamheden. Kortom, een beleid dat niet alleen op papier goed is uitgewerkt, maar ook in de dagelijkse praktijk haar neerslag heeft gevonden.

Om dit te bereiken heeft het ministerie een uiteenlopend instrumentarium ingezet dat logisch op elkaar aansluiting heeft gevonden en varieert van 1) normstelling via wet- en regelgeving; 2) toezicht via monitoring en evaluaties; en 3) ondersteuning via algemene subsidies voor onder meer de ontwikkeling van generieke instrumenten en onderzoek. Daarnaast zijn congressen georganiseerd en heeft het ministerie verschillende vormen van communicatie ingezet met als doel enerzijds het bevordering van bewustzijn onder (koepel)organisaties en anderzijds het stimuleren van organisaties om instrumenten te vervaardigen zoals een gedragscode. Tot slot kan de minister ook interveniëren, een bevoegdheid dat voor het thema ambtelijke integriteit overigens beperkt wordt gehanteerd, gezien de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van bestuursorganen voor de ambtelijke integriteit.

### 9.3 Hoe effectief waren de inspanningen van het ministerie en sloot dit aan op andere beleidsinitiatieven (vraag 8 t/m 10)?

Het meten van de effectiviteit van integriteitsbeleid is complex, zo blijkt ook uit wetenschappelijke literatuur. Niet alleen bestaat weinig inzicht in de daadwerkelijke omvang van de problematiek, integriteit valt ook niet los te zien van allerlei individuele, organisatorische en maatschappelijke aspecten en ontwikkelingen. Dit neemt niet weg dat er vier type gegevens onderscheiden kunnen worden, waarbij BZK zich in haar monitorende rol in de eerste plaats vooral heeft gericht op de mate waarin beleid aanwezig is en in de tweede plaats op de beleving van cultuur en beleid. In mindere mate is er inzicht vergaard in gegevens met betrekking tot de aard en omvang van schendingen, dan wel de beleving van burgers en bedrijven.

De resultaten van deze type gegevens laten diverse positieve beelden zien van de integriteit van het openbaar bestuur. Zo lijkt de integriteitscultuur in het openbaar bestuur over het geheel genomen stabiel en is de perceptie van derden (burgers en bedrijven) van de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur in internationaal perspectief gezien positief.

Er zijn daarnaast diverse positieve ontwikkelingen waarneembaar die aantonen dat het openbaar bestuur constant probeert verdere verbeterlagen door te voeren. Zo is sprake van een stijging van het aantal geregistreerde integriteitsonderzoeken, hetgeen een indicator is van een actiever integriteitsbeleid en bewustwording. Dit zien we ook terug in de mate waarin het praktische integriteitsbeleid is ingevoerd in organisaties: door de jaren heen zijn forse stappen gezet binnen het openbaar bestuur bij de implementatie van integriteitsbeleid. Zo voldoen bijna alle organisaties inmiddels aan de meeste wettelijke vereisten en basismatregelen. Dit resulteert echter niet in alle organisaties in een samenhangend beleid voor integriteit. De bekendheid met de maatregelen alsmede het vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie en in de ethische sturing door leidinggevendenden wordt ook soms nog als tekortschietend gekenmerkt. Dit duidt erop dat het nog ontbreekt aan een duurzame institutionele verankering van het integriteitsbeleid. Een aantal aspecten vereist daarbij nog de nodige aandacht.<sup>142</sup> Daarbij valt onder meer te denken aan het feit dat:

- een aantal wettelijke regelingen die juist bedoeld zijn om belangenverstrengeling tegen te gaan (regeling meldplicht financiële belangen en regeling openbaarmaking nevenwerkzaamheden);
- de wettelijke verplichting tot het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid (inclusief naleving gedragscode);
- het doen van (periodiek) onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen.

Verder zijn er wat betreft de effectmetingen van het integriteitsbeleid nog een aantal lacunes aan te wijzen. Er is namelijk weinig tot geen kwalitatief onderzoek verricht naar de effectiviteit van specifieke instrumenten, naar het functioneren van het integriteitsbeleid in organisaties, dan wel naar de samenhang of fragmentatie van het integriteitslandschap. Ook is opvallend dat geen onderzoek is gedaan naar de relatie tussen het ingezette integriteitsbeleid en overkoepelende doelstellingen als het versterken van de legitimiteit, het herstel van normen en waarden en het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen.

<sup>142</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/12/12/bestuurlijk-statement-monitor-integriteit.html>; BIOS en CAOP Research, 2012b

De effectiviteit van het beleid kan, volgens BZK, worden vergroot door het aanbrengen van meer samenhang in de inhoud van het beleid en door het versterken van de samenwerking met relevante partners. Een zorgvuldige afstemming met initiatieven van aanpalende beleidsdossiers kan de slagkracht van het door BZK gevoerde beleid daarbij verder versterken. Een zorgvuldige coördinatie tussen in ieder geval de dossiers ambtelijke integriteit, bestuurlijke integriteit, klokkenluiders en integriteit internationaal, kan volgens BZK kansen bieden voor een efficiëntieslag en leiden tot een effectiever beleid. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor de samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie wanneer het gaat om anticorruptie en fraudebeleid. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat momenteel al gewerkt wordt aan initiatieven die een dergelijke samenwerking ten goede komen.

Tegelijkertijd laat deze doorlichting zien dat wellicht niet zozeer intensievere afstemming wenselijk is vanuit het oogpunt van het dossier ambtelijke integriteit, maar dat integriteit wel breder is dan de huidige focus op de meer arbeidsrechtelijke en organisatiecultuur aspecten. Integriteit betreft ook het bredere perspectief van goed bestuur en het functioneren van een democratische rechtsstaat.

Daarnaast verdient de samenwerking tussen BZK en de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen in dit kader speciale aandacht. Deze organisaties zijn belangrijke actoren voor het ministerie bij de uitvoering van het beleid door de relaties met hun achterban. Het periodiek herijken van onderlinge verwachtingen en verantwoordelijkheden kan helpen bij het stroomlijnen van beleid en inspanningen. Ook wijst de beleidsdoorlichting op mogelijkheden voor effectiever contact met andere relevante instellingen, zoals andere ministeries, maar ook met bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.

Door de complexiteit van effectmetingen bij integriteitsbeleid kan, gelet op de aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid, niet worden aangetoond in hoeverre de ingezette middelen hebben bijgedragen aan de gewenste resultaten. De daadwerkelijke impact van het gevoerde integriteitsbeleid op de integriteit van het openbaar bestuur valt daarom slechts moeilijk vast te stellen. De impact op het beleid van onder meer departementen, provincies, gemeenten en waterschappen valt veel beter vast te stellen. Zo kan worden geconcludeerd dat aanhoudende zorg en intensivering van beleid hebben gezorgd voor een toenemende mate van aandacht, bewustwording en structurele inbedding van integriteitsbeleid.

## 9.4 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

Ter invulling van de ondersteunende rol van de minister van BZK op het gebied van integriteitsbeleid heeft de minister van BZK in 2006 het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector opgericht. Het bureau is in 2009, mede naar aanleiding van het door Nederland geratificeerde VN Verdrag tegen Corruptie, ondergebracht bij het CAOP in welke context het momenteel goed lijkt te functioneren. Daarmee werd in de eerste plaats voor een groot deel invulling gegeven aan de verplichting om één of meerdere instanties te hebben die belast zijn met het voorkomen van corruptie.

Met de uithuisplaatsing werd in de tweede plaats een sterker onderscheid aangebracht tussen de normerende en de toezichthoudende rol van BZK enerzijds en de ondersteunende rol die werd belegd bij BIOS anderzijds. Daarmee kon BIOS zich beter profileren als expertisecentrum die organisaties uit de publieke sector voorziet in advies en ondersteuning bij de vormgeving van diverse aspecten van integriteitsbeleid. BIOS heeft in de afgelopen jaren diverse instrumenten, handreikingen en modellen ontwikkeld die organisaties (veelal gratis) kunnen afnemen. Daarnaast fungeert BIOS ook als kenniscentrum, voorziet BIOS in diverse opleidingen en trainingen, organiseert BIOS congressen en initieert en agendeert BIOS diverse thema's door middel van onderzoek en publicaties.

Voor deze activiteiten wordt BIOS jaarlijks met circa 1,1 miljoen euro gesubsidieerd door het ministerie van BZK. Op het terrein van integriteit is de uitgave voor BIOS daarmee tevens veruit de grootste kostenpost. Diverse stakeholderanalyses laten zien dat de diensten van BIOS goed gewaardeerd worden door organisaties uit alle overheidssectoren. Zo heerst grote tevredenheid over het palet aan instrumenten en handreikingen, alsmede de kwaliteit van dienstverlening. Door de opgebouwde kennis en expertise wordt BIOS daarnaast gezien als één van de voorlopers op het gebied van integriteit en tevens een betrouwbare partner voor overheden op dit gebied. Ook de evaluaties van leergangen, congressen en de website laten een positieve waardering van de activiteiten van BIOS zien. Het bureau ziet veel organisaties terugkomen voor de producten en activiteiten die ze organiseert, maar weet elk jaar ook weer een nieuwe kring van 'klanten'



aan te boren. De stakeholderanalyses hebben daarnaast ook verbeterpunten aangedragen waar BIOS in de afgelopen periode mee aan de slag is gegaan. Zo zou BIOS zich beter kunnen onderscheiden door een meer strategische en agenderende rol in te nemen, hetgeen in de afgelopen twee jaar al heeft geleid tot diverse signalerende onderzoeken en daaraan gekoppelde concrete aanbevelingen die helpen bij de invulling van deze taak. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de werkzaamheden van BIOS over het algemeen goed gewaardeerd worden.

Binnen de huidige context van de subsidierelatie en de onafhankelijke positie van BIOS, zou de effectiviteit van het integriteitsbeleid wellicht nog meer versterkt kunnen worden door een intensievere afstemming tussen BZK-beleid en BIOS-activiteiten.

## 9.5 Reflectie op beleid

In deze doorlichting is een aantal punten gesignaleerd die bij kunnen dragen aan het vergroten van de effectiviteit van het beleid, waaronder het formuleren van heldere doelen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het tot nog toe gevoerde beleid gekenmerkt wordt door enkele logische interventies op de problematiek die zich op dat moment voordeed. Gedurende de loop der jaren heeft BZK ingezet op een breed integriteitsbeleid met diverse elementen die ook internationaal worden aangeduid als noodzakelijke vereisten voor een goed en coherent integriteitsbeleid. Men kan nog wel vragen stellen met betrekking tot de effectiviteit van specifieke elementen van integriteitsbeleid. Maar zelfs al is de effectiviteit van een ingezet instrument zelf moeilijk meetbaar, dan nog bestaat er geen twijfel over dat het gevoerde beleid heeft geleid tot een toename van aandacht en bewustwording omtrent het belang van het thema binnen het openbaar bestuur, hetgeen op zichzelf ook weer voor activering heeft gezorgd.

Die aandacht en bewustzijn omtrent het belang van een integere overheid zal in de komende jaren actueel blijven. Diverse nationale en internationale ontwikkelingen zullen daar vermoedelijk ook invloed op hebben in positieve of in negatieve zin. Te denken valt onder meer aan de verdieping van de economische crisis die (inter)nationaal leidt tot de roep om een integere overheid; de groeiende focus op het gedrag van bestuurders en (top)ambtenaren in brede zin; bezuinigingen op het ambtenarenapparaat die kunnen leiden tot demotivatie en cynisme en daarmee resulteren in een verminderd ethisch klimaat; geweld tegen de publieke taak waardoor de besluitvorming van ambtenaren en bestuurders kan worden beïnvloed; en de technologische vooruitgang die met de intrede van Het Nieuwe Werken en Social Media nieuwe ethische vraagstukken opwerpen.



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2005)**, *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*.
- Algemene Rekenkamer (2010)**, *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*.
- Beck, L., Montfort, A. van & A. Twijnstra (2010)**, *Valt integriteit te leren? De effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeentebestuurders*, VU University Press, Amsterdam.
- BIOS (2011)**, *Handreiking zorgvuldige handhaving; het melden van, het onderzoek naar en de juridische afhandeling van integriteitsschendingen*, oktober 2011, CAOP, BIOS.
- BIOS en CAOP Research (2012a)**, *Invloed van de bezuinigingen op integriteit(s)beleid: een verkennend onderzoek binnen de (semi-)publieke sector*
- BIOS en CAOP Research (2012b)**, *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012: Integriteitsbeleid en –beleving*, november 2012
- Dales, C.I. (1994)**, 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: Huberts, L.W.J.C. (red.), *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, VU Uitgeverij: Amsterdam, p. 7-18.
- Demmke, C. (2004)**, 'Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity', European Institute of Public Administration: Maastricht
- Demmke, C. en D. Bossaert (2004)**, 'Ethics in the Public Services of the European Union Member States', European Institute of Public Administration: Dublin
- Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker en A. Salminen (2008)**, 'Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union', European Institute of Public Administration: Maastricht
- Demmke, C. en T. Moilanen (2011)**, 'Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform', European Institute of Public Administration Outcomes in the Context of the Financial Crisis
- Ernst & Young (2008)**, *Evaluatie Stichting CAOP: onderzoek naar de ontwikkeling en kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten*
- Gemeente Amsterdam (2011)**, *Overzicht Meldpunt Integriteitsschendingen 2000-2010*, Bureau Integriteit, maart 2011
- Graaf, G. de (2008)**, Hoe gaat het balletje rollen. Over wie welke integriteitsschendingen meldt in het Nederlands openbaar bestuur. *Bestuurskunde*, Jrg. 17, Nr.2, zomer, 2008, pp. 78-87
- GRECO (2003)**, *First Evaluation Round: Evaluation Report on the Netherlands*
- GRECO (2005)**, *Second Evaluation Round: Evaluation Report on the Netherlands*
- GRECO (2008)**, *Third Evaluation Round: Evaluation Report on the Netherlands on 'Transparency of Party Funding' (Theme II)*
- GRECO (2013)**, *Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (Evaluation report Netherlands)*
- Hendriks, F., J. van Ostaaijen en M. Boogers (2011)**, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers (2013)**, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013: Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heuvel, van den J.H.J. (2005)**, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma BV: Utrecht
- Heuvel, van den J.H.J., L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal en K. Steenbergen (2010)**, *Integriteit van het lokaal bestuur*, Boom Lemma uitgevers: Den Haag
- Hoekstra, A. (2000)**, De paradox van morele overheidssturing. *Openbaar bestuur*, jrg. 10, nr.5, p.2-3.
- Hoekstra, A., M. Kaptein en D. van der Burg (2010)**, Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend, *Bestuurswetenschappen*, nr.5, p. 54-73.
- Hoekstra, A. en M. Kaptein (2011)**, Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen, *Bestuurswetenschappen* (augustus, 2011).
- Hogendoorn, R. A. (2005)**, *Gedrag in publieke organisaties: Validatie van onderzoeksvragen over ethische prestaties*, scriptie, Nyenrode Business Universiteit
- Hogendoorn, R. A. (2007)**, Beleving van Integriteit, *Tijdschrift voor HRM*, jrg. 10, nr. 1, p. 73-85

- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003)**, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan den Rijn
- Huberts, L.W.J.C., H. Hulsebosch, K. Lasthuizen, C. Peeters (2004)**, *Nederland fraude- en corruptieland?: De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz (2008)**, Global perspectives on good governance policies and research, in: Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz (red.), *Ethics and integrity of governance perspectives across frontiers*, Cheltenham.
- Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen (2005)**, *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur*. Utrecht: Lemma
- Kaptein, M., H.K. Klamer en J.C.J. Ter Linden (1999)**, *De integere organisatie. Het nut van een bedrijfscode*, Vereniging NCW, KPMG, Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie: Den Haag
- Karssing, E.D. (2006)**, *Integriteit in de beroepspraktijk*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Lamboo, M.E.D. (2005)**, *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lamboo, Terry (2012)**, Verantwoording afleggen over disciplinaire onderzoeken: de Nederlandse politie, *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2012/3, nr. 24, p55-76
- Lamboo, M.E.D. en A. Hoekstra (2009)**, Integriteitsbevordering als systeemverantwoordelijkheid, *Strafblad* nr. 1, p34-46.
- Lewis, C.L. (1991)**, *The Ethics Challenge in Public Service. A Problem Solving Guide*, Jossey-Bass Publishers: San Francisco.
- Minister van Binnenlandse Zaken (1997a)**, *Brief aan de ministers betreffende Uitvoering motie Kamp c.s. inzake integriteit*, AD97/U114, 19 februari 1997.
- Minister van Binnenlandse Zaken (1997b)**, *Brief aan de Tweede Kamer betreffende. Voortgangsrapportage over het beleid inzake de integriteit van het openbaar bestuur*, AD97/U842, 29 september 1997.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007)**, *Brief aan Rijk, Provincies, Waterschappen en Gemeenten. Resultaten onderzoek naar de beleving onder ambtenaren van integriteit binnen overheidssectoren*, Kenmerk 2007-0000024439, 1 februari 2007
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011)**, *Brief aan de Ministers, Commissarissen van de Koningin, Dijkgraven en Burgermeesters. Betreft Aangifteplicht bij (ambts)misdrijven*. Kenmerk 2011-20004347B9, 12 oktober 2011
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993)**, *Integriteit van de Openbare Sector*, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, 1993.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004)**, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2004*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008)**, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009)**, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, juni 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012)**, *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012*, mei 2013
- Niessen, C.R. (2003)**, *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*, Kluwer: Deventer
- OECD (1998)**, 'Principals for Managing Ethics in the Public Service'
- OECD (2000)**, 'Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries'
- OECD (2003)**, 'Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service'
- OECD (2005)**, 'Public Sector Integrity: A Framework for Assessment'
- OECD (2009a)**, 'Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement'
- OECD (2009b)**, 'Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation'
- OECD (2009c)**, 'Principles for Integrity in Public Procurement'
- OECD (2009d)**, 'Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation'
- OECD (2011a)**, 'Government at a Glance 2011'
- OECD (2011b)**, 'Transparency and Integrity in Lobbying'
- OECD (2012)**, 'Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-Regulation'
- Rijksrecherche (2010)**, *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*.

**Transparency International (2001)**, 'National Integrity Systems Country Study Report: The Netherlands 2001'

**Transparency International Nederland (2012)**, 'National Integrity System Assessment Netherlands'

**Treviño, L.K., G.R. Weaver, D.G. Gibson en B. Ley Toffler (1999)**, 'Managing Ethics and Legal Compliance: What Works and What Hurts', *California Management Review*, 41 (2), p. 131-151.

**United Nations: Office on Drugs and Crime (2004)**, 'United Nations Convention Against Corruption'

**USBO (2008)**, *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, i.o.v. MinBZK. Bijlage bij aanbestedingsbrief TK 2007-2008, 28 844, nr.13.

**Vries Robbé, de E., A. Cornelissens en H. Ferwerda (2008)**, *Ambtscriminaliteit aangegeven?:*

*Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven.*

WODC, Ministerie van Justitie: Den Haag

**Vriends, E.A.I.M. (1999)**, *Niet van nature: Bestuurlijke integriteit op de politieke agenda*,

Politologie en Bestuurskunde, Vrije Universiteit.

**Zouridis, S. en B. van der Vorm (2013)**, *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg University, 6 november 2013.

## Kamerstukken

**Staatscourant (2006)**, *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006*, Stcrt 2006, nr. 83, 28 april 2006

**Tweede Kamer (1993)**, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor het jaar 1994: Memorie van toelichting*, TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 2

**Tweede Kamer (1993)**, *Integriteit openbare sector*, TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 11

**Tweede Kamer (1994)**, *Integriteit openbare sector*, TK 1993-1994, 23400 VII, nr. 29

**Tweede Kamer (1995)**, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1995*, TK 1994-1995, 23900 VII, nr. 32

**Tweede Kamer (1996)**, *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken; Motie over aanbevelingen*

*Rekenkamer inzake nevenfuncties, aannemen van geschenken en aantasting integriteit*

*op de ministeries (Motie Kamp)*, TK 1996-1997, 24655, nr. 3

**Tweede Kamer (1998)**, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1998: verslag van een algemeen overleg*, TK 1997-1998, 25600 VII, nr. 32

**Tweede Kamer (2002)**, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002*, TK 2001-2002, 28002, nr. 3

**Tweede Kamer (2003)**, *Naar een volwaardige VBTB-begroting: Groeiparaagraaf 2002-2003*, TK 2002-2003, 28861, nr. 2

**Tweede Kamer (2003)**, *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*, TK 2002-2003, 28844, nr. 1

**Tweede Kamer (2003)**, *Nota: Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*, TK 2002-2003, 28844, nr. 2

**Tweede Kamer (2003)**, *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie: Verslag van een algemeen overleg*, TK 2003-2004, 28844, nr. 3

**Tweede Kamer (2004)**, *Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit: Koninklijke boodschap*, TK 2003-2004, 29436, nr. 1

**Tweede Kamer (2004)**, *Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit: Voorstel van wet*, TK 2003-2004, 29436, nr. 2

**Tweede Kamer (2004)**, *Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit: Memorie van toelichting*, TK 2003-2004, 29436, nr. 3

**Tweede Kamer (2005)**, *Nota: Corruptiepreventie*, TK 2005-2006, 30374, nr. 2

**Tweede Kamer (2007)**, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*, TK 2007-2008, 31201, nr. 2

**Tweede Kamer (2011)**, *Bestuursakkoord 2011-2015 (Bijlage bij Kamerstuk 32749, nr. 1)*, TK 2010-2011, 32749, nr.1

## Krantenartikelen

**De Stentor (2013)**, 'Taboe op "Integrity Testing" verdwijnt door schandalen', woensdag 16 januari 2013, Binnenland, p. 5

**NRC Handelsblad (2005)**, 'Het is te vroeg voor het 'gaat u allen rustig slapen'-signaal'. 03 december, p. 13

**Websites**

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) (Special Eurobarometer 374)

<http://www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188>

<http://www.gallup.com/poll/165476/government-corruption-viewed-pervasive-worldwide.aspx#2>

[http://www.ias-iisa.org/egpa/e/study\\_groups/ethics/Pages/default.aspx](http://www.ias-iisa.org/egpa/e/study_groups/ethics/Pages/default.aspx)

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

<http://www.kosmos-kennisbank.nl/>

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/12/12/bestuurlijk-statement-monitor-integriteit.html> (Bestuurlijk Statement 2012)

<http://www.transparency.org/research/cpi/>

# Bijlage 1. Extern Review Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid

**dr. B. Tholen & Prof. dr. M.S. de Vries**  
**Afdeling Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen**

**3 oktober 2013**

Ons is gevraagd om een beoordeling te geven van de kwaliteit van de Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid die opgesteld is door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK). In deze notitie presenteren wij onze bevindingen.

We stellen allereerst vast dat het een helder leesbaar rapport betreft waarin duidelijk staat omschreven wat het integriteitsbeleid omvat en hoe het zich heeft ontwikkeld. We hebben hierin geen omissies of onjuistheden gevonden.

Op een aantal plaatsen suggereren de auteurs dat deze doorlichting niet alleen een beleidsoverzicht maar ook een beleidsevaluatie wil bieden. Zo staat er aan het begin van het rapport: 'De wenselijkheid van een evaluatie van het integriteitsbeleid werd het meest urgent geacht; het thema vraagt blijvende aandacht terwijl de laatste integrale beleidsnota dateert uit 2005' (p 4). Een beleidsevaluatie is erop gericht om beleidsmakers te laten leren van (de effecten van) eerder beleid. Als zo'n evaluatie die ook duidelijke lessen kan bieden komt dit rapport echter niet goed uit de verf. Dat geven de auteurs zelf ook aan als ze stellen dat deze doorlichting eigenlijk weinig zegt over de effecten en effectiviteit van het integriteitsbeleid. Ze wijzen in dat verband op een drietal handicaps waarmee ze bij deze doorlichting moesten werken.

De eerste handicap betreft de onmogelijkheid om systematisch in te kunnen gaan op het beleidsprobleem, de probleemanalyse, de doelstelling en het eraan gerelateerd beleidsinstrumentarium (p 5). In de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan het integriteitsbeleid is nooit duidelijk aangegeven wat het probleem precies is, welke de onderliggende oorzaken zijn, of hoe de instrumenten worden geacht hier een antwoord op te geven (p 10, 25). Integriteitsbeleid werd door achtereenvolgende ministers van groot belang geacht, maar een duidelijke beleidstheorie ontbrak. Zoals de opstellers van de doorlichting het zeggen: 'Het achterliggende belang van integriteit is meer uitgewerkt dan de daadwerkelijke doelen' (p 16).

Een tweede handicap voor de auteurs van deze beleidsdoorlichting heeft te maken met de geringe beschikbaarheid van gegevens. Als het gaat om integriteit, of beter om integriteitsbreuken, zullen betrokkenen geneigd zijn tot geheimhouding. Het is een terrein van z.g. dark numbers. Er is bij overheid en wetenschap een gebrekkige kennis van aard en omvang van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur. (p 11, 19, 25). En mede daardoor zou het zicht op effectiviteit van beleid goeddeels afwezig zijn (p 17, 21, 25, 41).

Een derde handicap is dat het terrein van het integriteitsbeleid eigenlijk niet helder is afgebakend en uit uiteenlopende aspecten bestaat. De opstellers van de beleidsdoorlichting maken daarom onderscheid tussen integriteit in enge en in brede zin. Soms lijkt in dit rapport integriteitsbeleid samen te vallen met de activiteiten van de directie Arbeidszaken Publieke Sector (MinBZK) en BIOS, dan weer omvat het veel meer (onder andere taken die bij andere departementen en andere bestuurslagen liggen) (p 35ev, 43ev). Ook de manier waarop deze beleidsdoorlichting overlapt met andere (voorgenomen) evaluaties illustreert dit punt (p 6).

Ondanks deze drievoudige handicap bieden de opstellers van de Beleidsdoorlichting een mooi historisch overzicht van het integratiebeleid sinds 1992. Ze laten onder meer zien hoe beleidsmaatregelen volgden op incidenten en specifieke politieke aandacht. Ook zonder een duidelijke probleemanalyse kreeg integriteitsbeleid inhoud: het omvat onder meer normstelling en de opdracht aan de verschillende sectoren en lagere overheden om specifieke maatregelen te ontwikkelen. De monitoring door MinBzK van de implementatie van deze maatregelen maakt dat er over naleving van deze specifieke regelgeving wel cijfers zijn. Ook zijn er gegevens op basis van belevingsonderzoeken onder ambtenaren en uitkomsten van gesprekken met stakeholders (mn over BIOS). In zijn algemeenheid echter concentreert de doorlichting zich op integriteitsbeleid in enge zin: de activiteiten en het budget van de directie & BIOS. De rapportage komt in deze lijn tot een aantal conclusies (de implementatie van maatregelen bij verschillende overheden is verbeterd; stakeholders zijn relatief tevreden over BIOS). Er is eigenlijk weinig bekend over problemen en effecten en

er wordt geadviseerd kansen en risico's in kaart te brengen. Bovendien is het advies om nader in overleg te treden met andere partijen en open te staan voor nieuwe integriteitsproblemen als gevolg van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen (p 55).

Maar toch, zonder de handicaps te negeren heeft deze beleidsdoorlichting zichzelf, naar ons oordeel, wellicht beperkingen opgelegd die niet hadden hoeven. In relatie tot elk van de drie handicaps zijn evaluatiekansen blijven liggen. We zullen ze hier langslopen.

In de beleidsdocumenten over integriteit ontbreken, zoals al gezegd, een expliciete probleemdefinitie, analyse, doelstellingen en gerelateerde vooronderstellingen omtrent gepaste beleidsinstrumenten. Een uitgewerkte beleidstheorie wordt niet geboden. Dat neemt echter niet weg dat het mogelijk is om een reconstructie te maken van de geïmpliceerde vooronderstellingen en verwachtingen van de beleidsmakers. Het zou wenselijk zijn geweest de –deels impliciete- beleidstheorie om te zetten in een expliciete beleidstheorie en deze af te zetten tegen de hedendaagse wetenschappelijke inzichten op dit terrein. Tegen de achtergrond van zo'n reconstructie is dan de vraag of en op welke wijze verwacht mag worden dat de gekozen instrumenten bijdragen aan doelen. (Bijv: Is het huidige BIOS het best mogelijke antwoord op internationale verdragseisen voor een onafhankelijk anti-corruptiebureau? Dragen gedragscodes en registraties bij aan het verminderen van integriteitsschendingen? Et cetera)

De tweede handicap betrof de moeilijkheden van datavergaring op het terrein van integriteit en corruptie. Deze moeilijkheden heeft het echter gemeen met andere sectoren waar sprake is van dark numbers. Zoals literatuur over deze thematiek laat zien is het zeer wel mogelijk om, via statistische technieken, meer helderheid te krijgen over verborgen en daardoor ogenschijnlijk onmeetbaar gedrag. De al bestaande gegevens uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO) zouden mogelijk een goede basis kunnen vormen voor het inzichtelijk krijgen van de omvang van het probleem, waar het zich met name voordoet en welke oorzaken aanwijsbaar zijn. In de beleidsdoorlichting wordt wel op deze gegevens gewezen, maar het is een omissie – niet noodzakelijk van dit rapport, maar van onderzoek naar integriteitsbeleid in het algemeen - dat hier nog geen analyses op hebben plaatsgevonden.

Ook een analyse van de wederzijdse invloed van verschillende aspecten van integriteitsbeleid op elkaar is goeddeels afwezig. Zo'n benadering wordt in dit rapport wel kort gevolgd als de relatie tussen departement en BIOS bekeken wordt (p 24). In een uitvoeriger evaluatie in deze lijn zouden, bijvoorbeeld, de effecten van het huidige beleid voor (de financiën van) lokale overheden kunnen worden bekeken (en niet alleen voor het Rijk, p 49). Een ander voorbeeld zou zijn de relatie met onderzoek in het kader van Wet Bibob.

Laat duidelijk zijn, in het bovenstaande zetten we kanttekeningen bij het rapport voor zover het als een beleidsevaluatie bedoeld is. Het ontbreken van gegevens en analyses op bovenstaande punten en van onderzoek naar de omvang en oorzaken van het integriteitsprobleem en de effectiviteit van het integriteitsbeleid in het algemeen, maakt dat wij als lezers van het rapport enigszins teleurgesteld zijn. Want waar zulke kennis in belangrijke mate ontbreekt, kan een beleidsdoorlichting niet anders dan beschrijvend in plaats van evaluerend zijn. Een beoordeling van de effecten van het integriteitsbeleid aan de hand van criteria is de onderhavige doorlichting eigenlijk niet. Het blijft nu grotendeels bij een beschrijving en reproductie van het beleid met als voornaamste aanbeveling vooral door te gaan. De onderbouwing daarvoor kan echter niet anders dan ontbreken zolang er geen evaluatie van de effecten van het beleid heeft plaatsgevonden.

We juichen periodieke beleidsevaluaties toe – laat dat ook duidelijk zijn. Beter beleid bestaat bij de gratie van willen leren van eerder beleid. We zijn ons bewust van moeilijkheden die beleidsevaluaties met zich mee kunnen brengen – zeker ook op dit terrein. Maar dat neemt niet weg dat ook hier volgens ons goede en nuttige evaluaties zeer wel mogelijk en nodig zijn.



## Bijlage 2. Reactie op eindrapport Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid

**Prof. dr. M.S. de Vries & dr. B. Tholen**  
**Afdeling Bestuurskunde, Radboud Universiteit**

**13 januari 2014**

Hieronder volgt onze beoordeling van het eindrapport Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid. In onze reactie op de concept Beleidsdoorlichting Integriteitsbeleid stelden we reeds vast dat het om een helder leesbaar en feitelijk correct rapport ging waarin duidelijk is aangegeven wat het integriteitsbeleid omvat en hoe het zich heeft ontwikkeld. Dat is in de eindversie nog steeds het geval. We gaven ook aan dat de doorlichting als evaluatie nog sterker kon worden gemaakt door nog meer gebruik te maken van bestaand onderzoek. We stelden ook voor om te wijzen op de lacunes in bestaande (wetenschappelijke) kennis over de omvang en aard van integriteitsschendingen en over de werking en effectiviteit van integriteitsbeleid.

We stellen tot tevredenheid vast dat deze voorstellen in de definitieve versie van de beleidsdoorlichting nagevolgd zijn. Uiteraard zijn nog veel vragen te stellen over de effectiviteit van integriteitsbeleid waarvan wij hopen dat deze in nieuw onderzoek zullen kunnen worden beantwoord. De evaluatie zoals die nu ligt geeft echter een adequaat beeld van het bestaande onderzoek en beleid en de conclusies en adviezen volgen uit de bevindingen.

Met de meeste hoogachting,

Dr. B. Tholen en Prof. M. S. de Vries  
Verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen

## Bijlage 3. Artikelen Ambtenarenwet m.b.t. integriteitsbeleid

### Artikel 125quater

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode

### Artikel 125quinquies

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
  - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken;
  - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
  - d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functie vervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
  - e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
  - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
2. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.
3. De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

## Bijlage 4. Beleving van beleid versus ingevoerd beleid

		Rijk	Gemeente	Provincie	Water- schappen
<b>Gedragsregels (% Ja)</b>					
<b>Beleving</b>	Er is een regeling nevenfuncties/ financiële(neven)belangen	88%	78%	80%	73%
<b>secretaris</b>	Nevenfuncties	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>secretaris</b>	Financiële belangen	<b>53</b>	<b>48</b>	<b>67</b>	<b>50</b>
<b>Beleving</b>	Er is een regeling tegengaan draaideur- constructies	38%	22%	33%	23%
<b>secretaris</b>	draaideurconstructies	<b>100</b>	<b>29</b>	<b>71</b>	<b>21</b>
<b>Procedures (% Ja)</b>					
<b>Beleving</b>	Er is een procedure om vermoedens van integriteitsinbreuken te melden	57%	48%	51%	49%
<b>secretaris</b>		<b>100</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>77</b>
<b>Beleving</b>	Er is een procedure voor het onderzoeken van vermoedens van schendingen	42%	36%	39%	34%
<b>secretaris</b>		<b>82</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>62</b>
<b>Beleving</b>	Er is een sanctiebeleid bij incidenten	47%	38%	36%	36%
<b>secretaris</b>	Procedure voor afhandeling vastge- stelde schendingen	<b>76</b>	<b>50</b>	<b>86</b>	<b>54</b>
<b>Beleving</b>	Er is een procedure voor het communi- cieren van schendingen	31%	26%	23%	21%
<b>secretaris</b>		<b>47</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>23</b>
<b>Beleving</b>	Er is een registratie van (vermoedens van) schendingen	28%	22%	18%	18%
<b>secretaris</b>		<b>94</b>	<b>30</b>	<b>71</b>	<b>38</b>

## Bijlage 5. Integriteitsinfrastructuur

Aandachtsgebieden	Producten
<b>Commitment &amp; visie</b>	Integriteitswijzer I-inzicht SAINT risicoanalyse (ook workshops) Leidraad I-functionaris Leergang Integriteitsmanagement
<b>Waarden &amp; normen</b>	Integriteitswijzer Modelgedragscode integriteit Rijk
<b>Regels &amp; procedures</b>	I-inzicht SAINT risicoanalyse (ook workshops) F-Ctrl
<b>Personeelsbeleid &amp; cultuur</b>	HRM en integriteit I-aspecten bij Werving & selectie Integriteitsoverleg (moreelberaad) Motieven voor niet-integer handelen Integriteitskubus Handleiding + opl. train-de-trainer DVD Integriteit deugt Handleiding + opl. train-de-trainer Aanspreken en aangesproken worden Leergang Integriteitsmanagement Internetspiegel
<b>Incidenten &amp; handhaving</b>	HR Vertrouwenspersoon integriteit Opleidingsmodule VPI HR Zorgvuldige handhaving (melding, onderzoek en juridische afhandeling van i-schendingen) Communicatie tijdens/over incidenten
<b>Monitoring &amp; verantwoording</b>	I-inzicht SAINT Internetspiegel Integriteitsrapportage
<b>Organiseren &amp; borgen</b>	Leidraad Integriteitsfunctionaris Integriteitsbeleidsplan

Aanvullende instrumenten tbv de bestuurlijke integriteit:

- Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers
- Dvd portretten voor Raadsleden
- Integriteitskubus met bestuurlijke dilemma's.

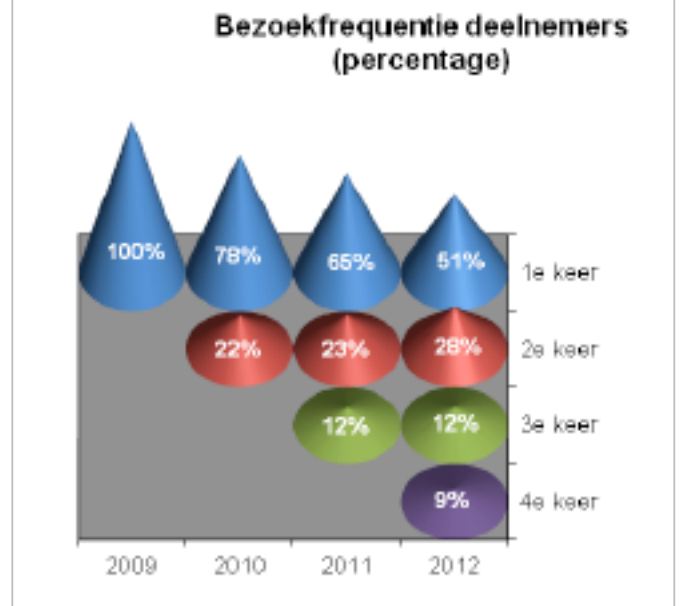
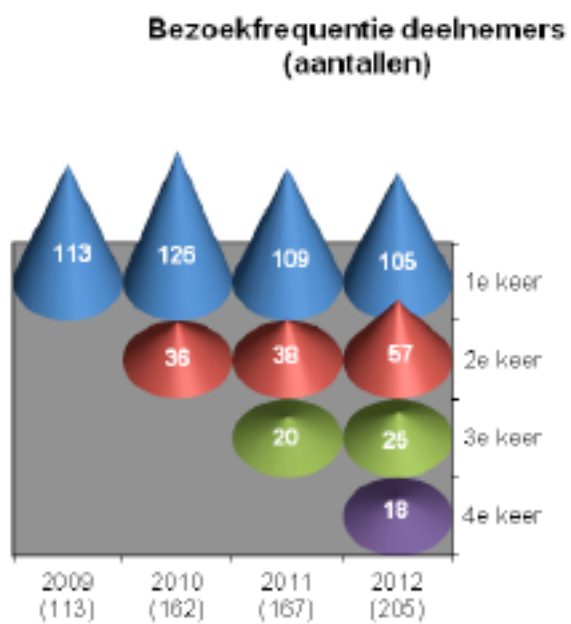
Aanvullende producten van BIOS: Jaarboeken Integriteit 2010, 2011 en 2012, de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl), onderzoeksrapportages, publicaties en interviews in vakbladen en media.

## Bijlage 6. Evaluaties leergangen

<b>Leergang Integriteitsmanagement</b> Periode 2009 t/m 2012 5x aangeboden	<b>Waardering 1 t/m 5</b>
<b>Overall waardering Leergang Integriteitsmanagement</b>	<b>4,1</b>
1. Organisatie en communicatie	4,1
2. Doelstellingen en inhoud opleiding	4,1
3. Bijdrages docenten	4,0
4. Waardering leergang	4,2
<b>Verdiepingsleergang Integriteitsmanagement</b> Periode 2010 t/m 2011 2x aangeboden	<b>Waardering 1 t/m 5</b>
<b>Overall waardering Verdiepingsleergang Integriteitsmanagement</b>	<b>4,5</b>
1. Organisatie en communicatie	4,4
2. Doelstellingen en inhoud opleiding	4,7
3. Bijdrages docenten	4,2
4. Waardering leergang	4,6
<b>Opleiding Vertrouwenspersoon Integriteit</b> Periode 2010 t/m 2012 4x aangeboden	<b>Waardering 1 t/m 5</b>
<b>Overall waardering Opleiding Vertrouwenspersoon Integriteit</b>	<b>4,2</b>
1. Organisatie en communicatie	4,1
2. Doelstellingen en inhoud opleiding	4,1
3. Bijdrages docenten	4,2
4. Waardering leergang	4,3
<b>Opleiding Vertrouwenspersoon Integriteit &amp; Ongewenste Omgangsvormen</b> Periode 2011 t/m 2012 3x aangeboden	<b>Waardering 1 t/m 5</b>
<b>Overall waardering Opleiding Vertrouwenspersoon Integriteit &amp; Ongewenste Omgangsvormen</b>	<b>4,3</b>
1. Organisatie en communicatie	4,3
2. Doelstellingen en inhoud opleiding	4,4
3. Bijdrages docenten	4,4
4. Waardering leergang	4,4

## Bijlage 7. Dag van de Integriteit

evaluatie Dag van de Integriteit 2009 - 2012				
evaluatieonderdeel	editie			
	2012	2011	2010	2009
De opzet van de Dag in het algemeen	8	7	8	8
De inhoudelijke variatie van het programma	7	7	8	8
De locatie	8	8	8	8
De organisatie van de bijeenkomst	8	8	8	8
Het symposium als geheel	7	7	8	8
De dagvoorzitter	8	6	-	8
inhoudelijke bijdrage ( sprekers & workshops )	7	8	8	7



## Bijlage 8. Bekendheid, gebruik en nut van BIOS en website (in procenten)\*

	Ambtenaren	Bestuurders	Volksvert.
BIOS			
Bekendheid BIOS	74	75	49
Gebruik BIOS	34	--	--
BIOS nuttig	64	--	--
Website			
Bekendheid website	75	76	47
Gebruik website	71	--	--
Website nuttig	78	--	--

\* Gemiddelde van de sectoren Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen , 1e & 2e Kamer en – v.w.b. de categorie ambtenaren ook de sector Politie

## Projectorganisatie

### **Opdrachtgever en eindverantwoordelijkheid**

L.D.P. Lombaers, Directeur Arbeidszaken Publieke Sector

### **Schrijversgroep**

dr. M.E.D. Lamboo, Senior beleidsmedewerker, Directie Arbeidszaken Publieke Sector

drs. R. Hagedoorn, Beleidsmedewerker, Directie Arbeidszaken Publieke Sector

drs. A. Hoekstra, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

mr. A. Belling, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

### **Externe Reviewers**

dr. J.H.M.M. Tholen, Bestuurskundige, Radboud Universiteit te Nijmegen

prof. dr. M.S. de Vries, Hoogleraar Bestuurskunde, Radboud Universiteit te Nijmegen

### **Klankbordgroep (departementaal)**

R.C. Bakker (directie BVO)

P.A. Coolen (FEZ)

M.C.J.M. Hermus (directie APS)

L.A.J. Schut (directie APS)

J. Strieker (directie APS)

L.P. Tukker (directie APS)

F.W. Warnar (directie APS)

### **Klankbordgroep (ketenpartners)**

M. de Blok, Ministerie van Veiligheid en Justitie

A. Guijt, Unie van Waterschappen

R. Hogendoorn, ICTU

H. Lamchacti, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A.W. Maas, DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (BZK)

H. Slijkhuis, CAOP

L. van Wayenburg, Interprovinciaal Overleg

M. Zweegers, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

### **Ministerie van Financiën**

S.D. Hornstra

T.J. Ouwehand



