

INTEGRITEIT VERANKEREN!

Kwaliteit van het integriteitsbeleid
in de publieke sector

Alain Hoekstra | Olga Makina | Jitse Talsma



INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting 3

1. Inleiding 4

2. Kennis over institutionalisering en formalisering 6

3. Onderzoeksaanpak en format 7

4. Resultaten 8

5. Samenvatting & conclusies 11

6. Good practices & aanbevelingen 14

Checklist integriteitsbeleid 16

Literatuurlijst 17

Bijlage 1 | Analyse kader 18

Bijlage 2 | Stappen voor een meerjarenplan en activiteitenlijst 19

Bijlage 3 | Actoren en verantwoordelijkheden 20

MANAGEMENTSAMENVATTING

Volgens wettelijke bepalingen en bestuurlijke afspraken horen overheidsorganisaties hun integriteitsbeleid vast te leggen in een schriftelijk document. Het formaliseren van het integriteitsbeleid draagt volgens de literatuur bij aan de duurzame verankering en de effectiviteit van het beleid. In het onderzoek 'Integriteit verankeren!' is de kwaliteit van de nota's en documenten, waarin ministeries, provincies en waterschappen hun integriteitsbeleid vastleggen, aan de hand van een aantal criteria beoordeeld. De belangrijkste onderzoeksresultaten zijn:

- 27 procent van de organisaties beschikt over een integriteitsbeleidsplan dat goed scoort op de voor het onderzoek gehanteerde kwaliteitseisen. Ruim 33 procent van de organisaties heeft geen of een zeer gebrekkig integriteitsbeleidsplan.
- Nog niet dan de helft van de onderzochte organisaties heeft een integraal integriteitsbeleidsplan, concrete doelstellingen, activiteiten of heeft een integriteitsfunctionaris aangewezen.
- Tegelijkertijd kennen veel beleidsplannen sterke aspecten. Ook valt op dat bij 23 procent van de organisaties het documenteren van het beleid nog in ontwikkeling is.
- Ook komt naar voren dat bij de sector Rijk en waterschappen organisaties samenwerkingsverbanden aangaan op het gebied van integriteit om informatie, kennis en ervaringen te delen.
- Een vergelijking tussen de recente 'Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012' en het onderzoek 'Integriteit verankeren!' wijst uit dat organisaties in hun beleving vaker beschikken over een integriteitsbeleidsplan dan in de werkelijkheid het geval is.
- Gekozen definities van integriteit blijken zelden samen te hangen met de rest van het integriteitsbeleid. De keuze voor een definitie lijkt daardoor ad-hoc, met weinig doorwerking naar het achterliggende beleidsplan. Het gevolg hiervan is dat de doelen en activiteiten van organisaties niet passen bij wat de definitie voor ogen heeft.

Hoofdstuk 5. gaat uitgebreid in op deze en andere conclusies. Hoofdstuk 6. bevat ook aanbevelingen voor het beter verankeren van het integriteitsbeleid.

Februari 2013

1. INLEIDING

Het onderzoek 'Integriteit verankeren!' richt zich op de formalisering van het integriteitsbeleid binnen overheidsorganisaties. Meer specifiek gaat het over de aanwezigheid, inhoud, de reikwijdte en de kwaliteit van de nota's en documenten waarin ministeries, provincies en waterschappen hun integriteitsbeleid vastleggen of verankeren. Centrale vraag is steeds: wat is de kwaliteit van de bestaande beleidsplannen integriteit in de publieke sector?

Op basis van wettelijke bepalingen en bestuurlijke afspraken dienen overheidsorganisaties namelijk niet alleen een integriteitsbeleid te voeren, maar de verschillende aspecten daarvan ook vast te leggen in een schriftelijk document.^[1]

De verplichting tot het formaliseren van het integriteitsbeleid is overigens legitiem, omdat dit volgens de literatuur en onderzoek bijdraagt aan de duurzame borging en de effectiviteit van het beleid.

Eerder onderzoek

De afgelopen jaren is met enige regelmaat onderzoek verricht naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid binnen de Nederlandse overheid. Zowel de Algemene Rekenkamer (2005, 2010) alsook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004, 2008) brachten het gevoerde beleid eerder in kaart. De focus lag daarbij grotendeels op de mate van implementatie van de diverse wettelijke beleidsinstrumenten. Het ging daarbij bijvoorbeeld om codes, geschenkenregelingen en de aanstelling van vertrouwenspersonen, zoals opgenomen in de Ambtenarenwet (2006) en in de Basisnormen Integriteit (2006). Deze inventarisaties bieden echter weinig inzicht in de wijze waarop het integriteitsbeleid in werkelijkheid georganiseerd is (Van Tankeren, 2010).

Recent onderzoek

Het recente kwantitatief onderzoek 'Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012' (op basis van zelfrapportages) laat echter zien dat er volgens bijna 80 procent van de respondenten een centraal en overkoepelend integriteits(beleids)plan binnen hun organisatie voorhanden is. Circa 70 procent geeft aan dat zij concrete doelstellingen hebben geformuleerd op het gebied van integriteit. Ook zeggen zij over een specifieke functionaris of eenheid te beschikken die verantwoordelijk is voor dat beleid. Over de wijze waarop organisaties hierin de praktijk precies vorm en inhoud aan geven, is echter nog weinig bekend. Met het onderzoek 'Integriteit verankeren!' wil BIOS die leemte ondervangen. De perceptie van het integriteitsbeleid van betrokkenen, zoals die in de periodieke 'Integriteitsmonitor' naar voren komt, is hierin aangevuld met een extern deskundigenoordeel.

Kwaliteit van de nota's en documenten

Het nieuwe onderzoek verifieert de aanwezigheid, de inhoudelijke reikwijdte en de kwaliteit van de nota's en documenten waarin organisaties het integriteitsbeleid vastleggen. Anders dan in de 'Integriteitsmonitor', waarin louter is gevraagd om aan te geven of de organisaties over deze documenten beschikken, zijn ditmaal betreffende documenten opgevraagd en onderworpen aan een inhoudelijke (content)analyse. Ook de voor handen zijnde wetenschappelijke kennis over het formaliseren en het institutionaliseren van integriteit komt aan bod. Tevens is gekeken naar good practices om aanbevelingen te geven voor verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van het integriteitsbeleid.

[1] Respectievelijk op basis van de Ambtenarenwet (artikel 125quater a) en de Modelaanpak basisnormen integriteit (1a).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2. geeft op basis van de literatuur een compact inzicht in de argumenten voor het institutionaliseren en formaliseren van integriteit(sbeleid). Tevens gaat het in op de stand van zaken van institutionalisering en formalisering binnen de overheid. De onderzoeksmethode en het gehanteerde onderzoeksformat komen aan bod in Hoofdstuk 3. Vervolgens presenteert Hoofdstuk 4. de belangrijkste onderzoeksresultaten. Na het geven van een samenvatting met conclusies in Hoofdstuk 5, bevat Hoofdstuk 6 enkele good practices met aansluitend de aanbevelingen. Ook is daarin op basis van het onderzoek een checklist opgenomen die belangrijke aandachtspunten bevat om integriteit beter in de organisatie te verankeren. Tot slot zijn een literatuurlijst en enkele bijlagen toegevoegd.

2. KENNIS OVER INSTITUTIONALISERING EN FORMALISERING

Het institutionaliseren en formaliseren van integriteit is een probleem waarvoor elk type organisatie zich gesteld ziet, ook de overheid (Sims, 1991; Brumback, 1991). Door het opstellen van een beleidsplan integriteit krijgen organisaties hun integriteitsambities geëxpliciteerd en geoperationaliseerd. Het scheidt duidelijkheid en eenduidigheid over de betekenis van de notie integriteit, de inzet van instrumenten, de te bereiken doelstellingen, de daartoe benodigde middelen, de verantwoordelijkheden, de aansturing en de monitoring. Een beleidsplan voorkomt dat de zorg voor integriteit verzandt in eenmalige en geïsoleerde acties, tot een thema van goede bedoelingen (Hoekstra, 2012b).

Het expliciteren en het vastleggen van het integriteitsbeleid, alsook het aanstellen van een integriteitsfunctionaris, staan in de literatuur genoemd als criteria voor een effectief integriteitsbeleid. Samen dragen ze onder meer bij aan de permanente aandacht en zorg voor het beleid, zichtbaarheid en toetsbaarheid ervan en het commitment van het management. Ook spelen ze een belangrijke rol bij het onderhouden van een sterke cultuur en bewustwording (Ethics Resource Centre, 2005; Van den Heuvel c.s., 2010; Hoekstra, 2012a; Nederlands Compliance Instituut, 2011; Van Tankeren, 2010).

De praktijk

Recente onderzoeken tonen aan dat de duurzame verankering van integriteit vaak nog gebrekkig is. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer (2010) dat bij de departementen het integriteitsbeleid in circa één op de drie organisaties niet expliciet is vastgelegd in een integrale nota integriteit. Onderzoek bij de waterschappen (Jongmans, 2011) toont aan dat ook nog geen sprake is van een duurzaam, consistent, zichtbaar en toetsbaar integriteitsbeleid. Meer gestructureerde aandacht voor de organisatorische aspecten van integriteit is dus noodzakelijk.

Onderzoek binnen de politiekorpsen (Van Tankeren, 2010) wijst eveneens uit dat zij het integriteitsbeleid nog maar mondjesmaat beschouwen als een apart en belangrijk beleidsdomein. Zelden hebben zij een centrale verantwoordelijke actor aangewezen. Het beeld bij de Nederlandse gemeenten is niet veel anders (Olsthoorn, 2010; Van den Heuvel e.a., 2010). Ook daar is er geen sprake van een integrale aanpak: gemeenten geven het integriteitsbeleid incidenteel en ad-hoc vorm; een helder (integriteits)beleidskader ontbreekt doorgaans. Ook rapporteert minder dan de helft van de organisaties aan de raad. Gemeenten hebben vaak geen duidelijke visie over het integriteitsbeleid en stellen zich geen duidelijke doelen. Integriteit maakt geen onderdeel uit van managementrapportages en wordt niet geëvalueerd. Ondanks de aanwezigheid van diverse integriteitsinstrumenten mangelt het aan de institutionele verankering. Vergelijkend onderzoek binnen de EU-lidstaten toont overigens aan dat de institutionalisering van het integriteitsbeleid ook in internationaal opzicht nog een zeer zwakke schakel is (Demkke & Moilanen, 2012).

3. ONDERZOEKSAANPAK EN FORMAT

In augustus en september 2012 heeft BIOS schriftelijk de sector Rijk en de koepelorganisaties (Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen) om hun integriteitsplannen en –documenten gevraagd om zo een beeld te krijgen van de invulling van het integriteitsbeleid binnen deze sectoren. Gemeenten zijn bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten gezien de omvang en diversiteit van deze sector en omdat de gemeentelijke integriteitsplannen eerder zijn onderzocht (Hoekstra, e.a., 2010). Van de 51 benaderde organisaties hebben er 30 informatie aangeleverd.^[2] In tegenstelling tot de meeste eerdere onderzoeken is geen gebruik gemaakt van vragenlijsten en zelfrapportage, maar is er een documenten-analyse uitgevoerd door een drietal onderzoekers. Dit verschaft een goed inzicht in de wijze waarop organisaties concreet invulling geven aan de verplichting om het integriteitsbeleid te documenteren.

Alle opgestuurde documenten zijn aan de hand van een vooraf ontworpen format geanalyseerd ([Bijlage 1](#)). Het format is gebaseerd op de literatuur en diverse onderzoeken en handreikingen (BIOS, 2009; Van den Heuvel e.a., 2010; Hoekstra e.a., 2010; Hoekstra, 2012 a en b; Huberts, 2005; Van Tankeren, 2010). Het format bestaat uit een aantal inhoudelijke elementen die de kwaliteit van het integriteitsbeleidsplan bepalen. Het gaat daarbij om:

1. actualiteit en coherentie van de documenten die als integriteitsbeleidsplan zijn toegestuurd;
2. mate waarin organisaties beschikken over een duidelijke visie op (het belang van) integriteit, of zij deze vertalen in concrete doelstellingen en activiteiten en welk (integriteits)model en middelen zij inzetten om deze te realiseren;
3. mate van inzicht in de wet- en regelgeving, ook in relatie tot de stand van zaken van het eigen integriteitsbeleid;
4. benoemen van de rollen, taken en positionering van de verschillende actoren die binnen de organisatie (deels) verantwoordelijk zijn voor (aspecten van) het integriteitsbeleid, evenals voor de afstemming tussen deze actoren;
5. evaluatie en verantwoording over het gevoerde beleid.

Het format is daarmee gedetailleerder van aard dan de meer algemeen geformuleerde bepalingen uit de Ambtenarenwet en de Basisnormen integriteit. De toegestuurde beleidsstukken zijn door drie onderzoekers onafhankelijk van elkaar geanalyseerd, waarna de resultaten onderling zijn vergeleken. De verschillende onderdelen van het format zijn beoordeeld met goed (+), redelijk maar vatbaar voor verbetering (+/-) en gebrekkig of niet aanwezig (-). Daar waar organisaties aangeven dat het beleidsplan nog in ontwikkeling is, is dit apart opgetekend.

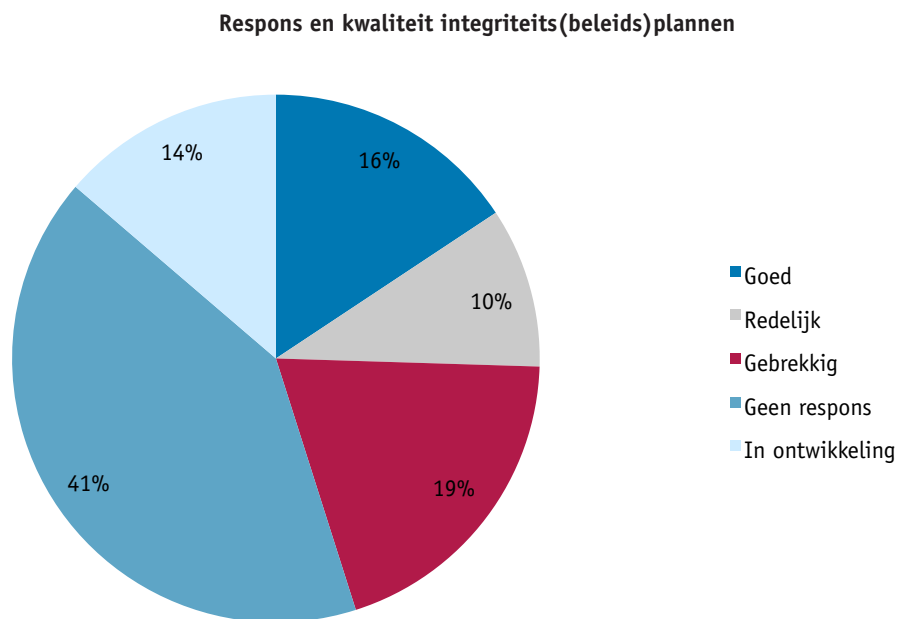
Tevens is in kaart gebracht welke definities van integriteit het openbaar bestuur gebruikt. De gehanteerde definities zijn gecategoriseerd onder de zes mogelijkheden die Huberts (2005) onderscheidt:

1. Heelheid;
2. Professionele verantwoordelijkheid;
3. Streven, ideaal;
4. Onkreukbaar en rechtschapen;
5. In overeenstemming met waarden in wet- en regelgeving;
6. In overeenstemming met de geldende morele waarden en normen en de daarbij behorende spelregels.

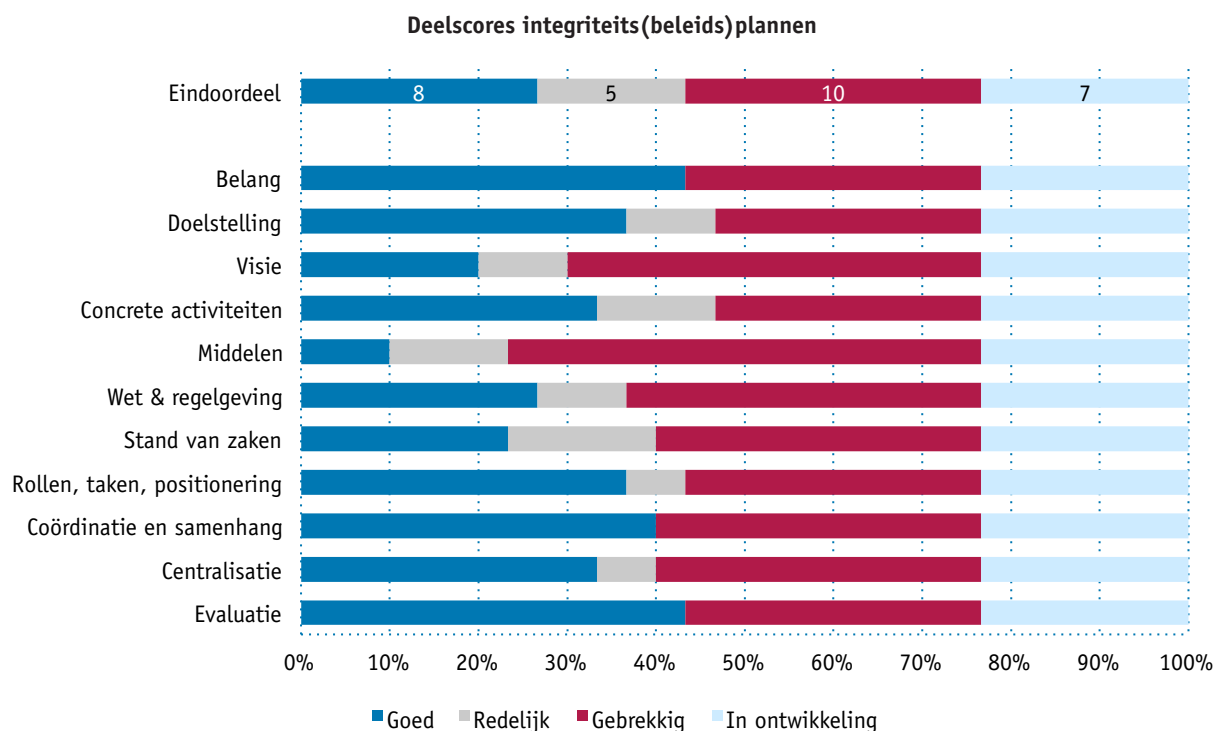
[2] Deze respons biedt niet voldoende grond voor het doen van representatieve uitspraken, maar biedt wel genoeg fundament voor het doen van verantwoorde kwalitatieve uitspraken.

4. RESULTATEN

Belangrijke onderzoeksresultaten zijn in dit hoofdstuk in vier figuren in beeld gebracht.



Figuur 1. presenteert een totaaloverzicht van de score van de kwaliteit van de integriteitsbeleidsplannen van alle 51 aangeschreven organisaties. Ook blijkt uit de figuur dat de respons op dit onderzoek 59 procent was. Het is niet mogelijk om met zekerheid uitspraken te doen over de organisaties die geen informatie aanleverden. Het valt echter niet uit te sluiten dat een deel van hen nog niet beschikt over goede documentatie van het integriteitsbeleid en daarom niet heeft geparticipeerd in het onderzoek.



Figuur 2. geeft weer hoe de onderzochte beleidsplannen scoren op de verschillende onderdelen. Deze tabel geeft alleen de resultaten van de 30 respondenten weer. Uit de figuur valt op te maken dat 27 procent van de organisaties een integriteitsbeleidsplan heeft dat goed scoort op de gehanteerde kwaliteitseisen. Hierbij heeft 17 procent van de organisaties een beleidsplan dat redelijk is, maar waarin tevens nog belangrijke elementen ontbreken. Het is verder zorgwekkend om te zien dat ruim 33 procent geen of een zeer gebrekkig integriteitsbeleidsplan heeft. Positief is weer dat ruim 23 procent van de organisaties aangeeft bezig te zijn met het ontwikkelen van een beleidsplan.

Opvallend is dat organisaties slecht scoren op het voorhanden hebben van een duidelijke visie op integriteitsmanagement. Slechts weinigen beschikken over een goed doordachte aanpak of samenhangend model op basis waarvan zij hun doelstellingen beogen te realiseren. Relatief weinig organisaties blijken middelen (tijd en budget) te oormerken voor hun integriteitsambities.

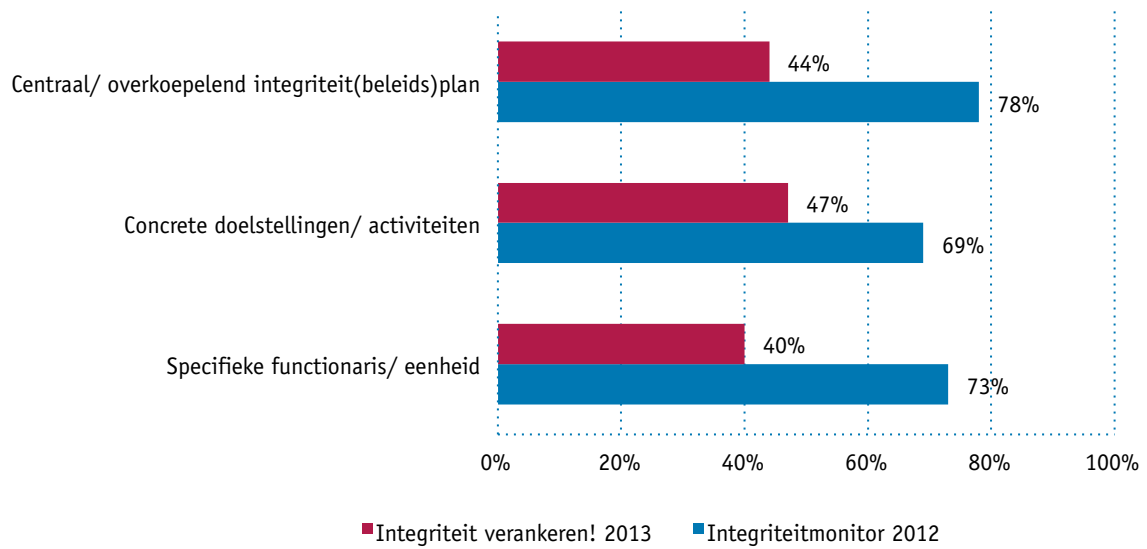
Het ontbreekt veelal nog aan inzicht in de actuele stand van zaken van hun interne integriteitsbeleid op basis van bijvoorbeeld risicoanalyses. Ook achteraf ontbreekt het veel organisaties aan voldoende inzicht in het gevoerde beleid. Van de respondenten scoort 43 procent 'goed' op het punt van evaluatie. Dit lijkt een hoge score in relatie tot de andere onderzochte criteria. In tegenstelling tot de overige criteria is evaluatie en verantwoording (rapportage) van het gevoerde integriteitsbeleid echter een wettelijke verplichting. Zo bezien is 43 procent een lage uitkomst die overigens overeenkomt met de resultaten van het eerder genoemde monitoronderzoek.

Uitgesplitst naar de verschillende sectoren is op basis van de opgestuurde documenten te concluderen dat ruim de helft van de aan het onderzoek deelnemende departementen hun integriteitsbeleid redelijk tot goed hebben vastgelegd. Bij de waterschappen is dit bij iets minder dan de helft op orde. De provincies scoren opmerkelijk lager.

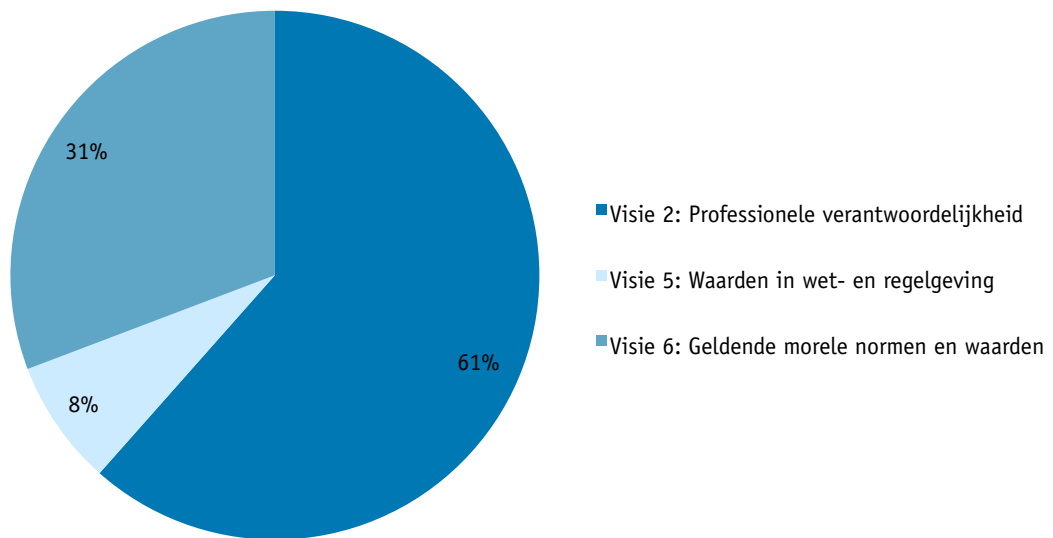
In de inleiding is al aangegeven dat het voorliggende onderzoek de kwaliteit van de nota's en documenten waarin organisaties het integriteitsbeleid vastleggen, beoordeelt. Dit gaat een stap verder dan het louter vragen naar de aanwezigheid van documenten dat dan ook een kritischer beeld oplevert. In figuur 3. zijn elementen van de 'Integriteitsmonitor' afgezet tegen de bevindingen uit 'Integriteit Verankeren!'.^[3]

[3] Volledigheidshalve moet hierbij nogmaals opgemerkt worden dat de gemeenten geen onderdeel uit maken van dit onderzoek, maar wel zijn meegenomen in de resultaten van de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012. Op basis van een eerdere studie onder de gemeenten is gebleken dat slechts een op de drie van de onderzochte gemeenten in 2010 beschikten over een adequaat integriteitsbeleidsplan (Hoekstra, Kaptein & van den Burg, 2010).

Vergelijking met Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012



Visies op integriteit



In figuur 4. is te zien welke definities voor integriteit de organisaties gebruiken. Slechts 14 van de 30 respondenten formuleren een definitie in het beleidsplan. Ruim 61 procent van deze plannen komt het meest overeen met de definitie van professionele verantwoordelijkheid ofwel visie 2 uit de figuur. Verder komt 31 procent van de plannen het meest overeen met visie 6: integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen. En 8 procent van de organisaties gaat voor visie 5: integriteit als overeenstemming met de waarden in wet en regelgeving. Opvallend is dat de andere definities in dit onderzoek geen navolging vinden.

5. SAMENVATTING & CONCLUSIES

Het goed vastleggen en documenteren van het integriteitsbeleid versterkt de verankering en kwaliteit van de uitvoering. Dat lijkt misschien een wat bureaucratische vereiste, maar het betekent niets anders dan een serieuze en gestructureerde aanpak van de integriteitsactiviteiten in de organisatie (Nederlands Compliance Instituut, 2011). Voor integriteit geldt dat niet minder dan voor elk ander beleidsveld. Samenvattend valt uit het onderzoek 'Integriteit verankeren!' te concluderen:

Achterstallig onderhoud

Het integriteitsbeleid bij overheidsinstellingen kampt met achterstallig onderhoud. Iets minder dan de helft van de onderzochte organisaties beschikt nog niet over een overkoepelend integriteitsbeleidsplan, benoemt geen concrete doelstellingen en activiteiten en heeft nog geen integriteitsfunctionaris aangewezen. Dit onderzoek stuitte op weinig plannen die het volledige spectrum van integriteitsbeleid dekte. De voor de hand liggende elementen die elk leerboek project- of procesmanagement benadrukken, zoals het zo SMART mogelijk maken van de doelstellingen, ontbreken nog vaak in het integriteitsbeleid. Dit gaat ten koste van de implementatie ervan. Tegelijkertijd kennen veel beleidsplannen sterke aspecten. Ook valt op dat bij een deel van de organisaties het documenteren van het beleid nog in ontwikkeling is. Dat het dak lekt, is dan al geconstateerd; vaak is de dakdekker ook bezig.

Gedateerd en gefragmenteerd

Een deel van de integriteitsbeleidsplannen is gedateerd, een aantal jaar geleden opgesteld en niet periodiek bijgehouden. Ook missen er vaak belangrijke elementen in het integriteitsbeleidsplan en beschikken organisaties nog niet over een duidelijke visie op integriteitsmanagement. Daarnaast komt het voor dat wat organisaties beschouwen als een integriteitsbeleidsplan regelmatig alleen een gedragscode is of een aantal onsamenhangende stukken. Dat heeft als gevolg dat de kwaliteit van het beleid in termen van consistentie, coherentie en implementatie laag blijft. Gedateerd en gefragmenteerd beleid leidt ertoe dat de aandacht voor integriteit snel wegzakt. Het vermindert de mogelijkheid om als organisatie sturing te kunnen geven aan integriteit, waardoor de kans om de integriteitsambities waar te maken afneemt. Een positieve ontwikkeling die uit dit onderzoek naar voren komt, is dat meerdere instanties bezig zijn om hun stukken te actualiseren en te verbeteren. Van de organisaties die geantwoord hebben, geeft 23 procent aan momenteel bezig te zijn met het opstellen van een integriteitsbeleidsplan.

Geen integriteitfunctionaris

Bij de slechter scorende organisaties valt op dat zij veelal geen aparte functionaris of eenheid hebben aangewezen om het integriteitsbeleid vorm en inhoud te kunnen geven. De verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid wordt dan (verkaveld) belegd bij functionarissen van verschillende organisatieonderdelen. Hierdoor raakt het integriteitsbeleid veelal ondergesneeuwd door hun andere werkzaamheden en ontbreekt er vaak de nodige samenhang en coördinatie.

Onderzoek van Van den Heuvel e.a. (2010) geeft aan dat het aanwijzen van een specifieke persoon of eenheid die (na de bestuurlijke en ambtelijke top) verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid de meeste invloed heeft op de effectiviteit ervan. Het is dus van belang dat de verantwoordelijkheden en coördinatie op het gebied van integriteit expliciet belegd worden.

Onduidelijkheid over middelen

Ook opvallend is dat het vaak nog onduidelijk is of, en zo ja welke middelen (tijd en geld) organisaties vrijmaken voor het integriteitsbeleid. Meer duidelijkheid over het beschikbare budget en de in te zetten uren zorgen ervoor dat de inzet op integriteit geen sluitpost wordt en dat zij de gestelde ambities beter kunnen waarmaken.

Samenwerking

Een positieve constatering is dat organisaties zijn gaan samenwerken. Uit het onderzoek komt naar voren dat sectoren samenwerkingsverbanden aangaan op het gebied van integriteit om informatie, kennis en ervaringen te delen binnen hun organisaties. Zo is er bij de departementen de Kring van Integriteitsfunctionarissen die periodiek bij elkaar komt. Bij de waterschappen is recent de Werkgroep Integriteit ingesteld om integriteit een stevige impuls te geven. Bij de provincies bestaat een dergelijk samenwerkingsverband nog niet en dat zou de lagere scores van de provincies kunnen verklaren.

Beleving of werkelijkheid?

Een opvallende conclusie van dit onderzoek is de discrepantie tussen het recente kwantitatieve onderzoek (Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012) en deze contentanalyse. De beleving van het hebben van een integriteitsbeleidsplan ligt in het eerste onderzoek opmerkelijk hoger dan uit de opgevraagde documenten feitelijk blijkt. Dit verschil is uit te leggen door de redelijk vrijblijvende en globale bepalingen die zijn gebruikt in de Ambtenarenwet en in de Basisnormen integriteit. Het op basis van de literatuur, gehanteerde format is gedetailleerder van aard. Bovendien laat de doorgaans minder gedefinieerde en gespecificeerde terminologie, die inherent is aan het gebruik van grootschalige kwantitatieve onderzoeken op basis van enquêtes, meer ruimte voor interpretatieverschillen. Zo blijken veel stukken die zijn opgesteld als beleidsplan integriteit alleen een gedragscode te zijn of niet met elkaar samen te hangen. Ze bevatten geen duidelijke visie en doelstellingen ten aanzien van integriteitsbeleid.

Van visie naar beleidsuitvoering

Bij de definities van integriteit valt op dat relatief veel organisaties kiezen voor visie 2: integriteit als professionele verantwoordelijkheid. In deze visie gaat het erom dat medewerkers bereid zijn om hun verantwoordelijkheid overeenkomstig hun functie en hun positie te aanvaarden (Huberts, 2005). Deze definitie komt voort uit de bedrijfsethiek maar mist volgens Huberts een morele maatstaf. Deze is juist in de publieke sector van groot belang omdat die werkt in opdracht van en voor de bevolking. De definitie moet daarom niet alleen voldoen aan de (interne) eisen van de beroepsgroep maar moet ook stevig geënt zijn op de maatschappelijke normen en waarden en de ontwikkelingen daarin.

Belangrijker nog is dat de gekozen definities van integriteit bij de organisaties zelden samenhangen met de rest van het integriteitsbeleid. De keuze voor een definitie lijkt daardoor ad-hoc, met weinig doorwerking naar het achterliggende beleidsplan. Het gevolg hiervan is dat de doelen en activiteiten van organisaties niet passen bij wat de definitie voor ogen heeft. In dit verband moet tevens opgemerkt worden dat veel organisaties de Basisnormen integriteit (2006) als kader gebruiken voor hun beleidsplan en hen veel houvast bieden. Daarmee dringt zich de vraag op in hoeverre zij veel tijd en aandacht moeten besteden aan gedetailleerde definitiekwesties.

Verklaringen voor de gebrekkige formalisatie van het integriteitsbeleid

Er zijn meerdere verklaringen voor de gebrekkige aandacht voor een adequate borging van het integriteitsbeleid (Hoekstra, 2012a):

1. Er lijkt een bijna overmatige aandacht te bestaan voor een meer informele integriteitsaanpak die zich uit in populaire thema's als leiderschap, voorbeeldgedrag, fairness, cultuur, bewustwording, beleving en vertrouwen. In die lijn lijkt het expliciteren, zichtbaar en toetsbaar maken, evenals het vastleggen van integriteitsbeleid een overbodige bureaucratische exercitie. Maar de formele structuur biedt juist een belangrijke basis voor de (informele) cultuur.
2. Ons systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en wetgeving biedt overheden veel vrijheid om zelf te bepalen hoe ze het integriteitsbeleid mogen organiseren en opzetten.
3. Minder geëxpliciteerd integriteitsbeleid kan organisaties goed uitkomen. Het is minder dwingend en geeft hen daardoor ruimte om andere (vaak financiële of strategische) organisatiedoelen voorrang te kunnen geven.
4. Bestuurders voelen zich vaak vanuit politieke overleving gehouden om aan integriteit te doen, maar ervaren tegelijkertijd ook de beperkingen en risico's daarvan omdat het kwetsbaar maakt. Het kan er immers toe leiden dat er binnen de organisatie het nodige 'naar boven komt' en ze daar dan ook op aangesproken kunnen worden.
5. Het integriteitsbeleid heeft vaak een incidentgedreven en symbolisch karakter waardoor er meer aandacht is voor nieuwe maatregelen dan voor het implementeren en organiseren van het bestaande beleid. Het institutionaliseren van integriteit wordt nogal eens opgevat als administratieve rompslomp waar organisaties liever geen, of niet al te veel, capaciteit en middelen voor willen inzetten.
6. Organisaties die geen specifieke functionaris of eenheid hebben voor het integriteitsbeleid, doen dit nog wel eens onder het voorwendsel dat andere medewerkers en managers zich anders minder verantwoordelijk voor integriteit voelen. Daar is tegenin te brengen dat als iedereen verantwoordelijk is en als het beleid ongedocumenteerd blijft, er niemand voor verantwoordelijk is of op aan te spreken valt.

6. GOOD PRACTICES & AANBEVELINGEN

Uit analyse van alle opgestuurde stukken blijkt dat een aantal beleidstukken goede elementen en voorbeelden bevat die bijdragen aan een uitvoerbaar integriteitsbeleid. Het zijn elementen die het integriteitsbeleid concreter en overzichtelijker maken, waardoor het makkelijker is om de ambities te kunnen implementeren en het integriteitsbeleid levend te houden. De hierna beschreven good practices en aanbevelingen van BIOS zijn eenvoudig uit te voeren in de verschillende organisaties van de publieke sector.

Jaarplan en activiteitenlijst

Er zijn redelijk veel organisaties die alleen een algemeen en tamelijk abstract (meerjarenplan) integriteitsbeleid hebben geformuleerd en die niet beschikken over een visie op integriteitsmanagement.^[4] Er zijn echter ook organisaties die daarnaast een jaarplan integriteit opstellen dat specifiekere aard is en aangeeft welke activiteiten zij dat jaar willen uitvoeren.^[5] Daarmee maken zij beter inzichtelijk wat hen op het gebied van integriteit te doen staat. Het opstellen van een jaarplan naast het meerjarenplan geeft de organisatie meer houvast en focus voor integriteit.

Onderdeel van dat jaarplan kan een activiteitenlijst zijn met een tijdsspanne, benodigde middelen en een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling. Dit geeft een concreet beeld van wat er door wie in een bepaalde periode moet gebeuren. Zo wordt het integriteitsbeleid behapbaar en beter controleerbaar. Het verbetert de implementatie en maakt het makkelijker om het beleid te sturen ([Bijlage 2: Stappen voor een meerjarenplan en activiteitenlijst](#)).

Integriteitsfunctionaris of -eenheid

Verder blijkt dat naast aandacht voor integriteit vanuit de top van de organisatie het aanstellen van een integriteitsfunctionaris helpt om integriteit permanent te borgen. Deze persoon heeft de verantwoordelijkheid voor het opstellen en coördineren van de uitvoering van het integriteitsbeleidsplan.^[6] De meeste organisaties met een aparte functionaris voor integriteit hebben het beleid ook aanzienlijk beter gedocumenteerd. Daarnaast kan de integriteitsfunctionaris het management aansturen en adviseren op het gebied van integriteit, zodat het management zijn rol kan oppakken.

Samenwerken en kennisdelen

Sommige organisaties zijn door externe druk vanuit hun omgeving of door onvoldoende kennis en middelen gaan samenwerken met andere organisaties op het gebied van integriteitsbevordering. Deze trend is verklaarbaar vanuit de theorie van het Neo-institutionalisme. Onzekerheden en beperkingen (zoals door incidenten, nieuwe regelgeving, negatieve mediaaandacht, slinkende budgetten, bedreiging van het bestaansrecht) leiden ertoe dat organisaties geneigd zijn om onderlinge interacties aan te gaan en gelijksoortige patronen en structuren te ontwikkelen.

Samenwerking leidt tot meer homogeniteit, efficiëntie, succes en legitimiteit. Door met andere organisaties in gesprek te gaan, kunnen zij van elkaar leren. Daarnaast drukken gezamenlijke initiatieven de kosten en houden zij elkaar onderling bij de les. Organisaties in een samenwerkingsverband willen vaak niet voor elkaar onderdoen, laat staan zichtbaar achterblijven.

Goede voorbeelden die naar voren komen in het onderzoek zijn de interdepartementale Kring van integriteitscoördinatoren en de Werkgroep integriteit van de Waterschappen. In Zuid-Limburg en in de Achterhoek bestaan gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Aangezien de integriteitsfunctionaris een functie in opkomst lijkt en nog weinig uitgekristalliseerd is, is samenwerking met anderen om de functie invulling te geven een pre.

[4] Er zijn inmiddels meerdere goede modellen voor integriteitsmanagement ontwikkeld. Op de [website](#) van BIOS staan voorbeelden.

[5] De handreiking [Integriteitsplan](#) gaat in op beide typen plannen en de relatie daartussen.

[6] De handreikingen [Integriteitsfunctionaris](#) en [Integriteit gewaarborgd](#) gaan in de op taken en verantwoordelijkheden van de integriteitsfunctionaris.

Actoren en verantwoordelijkheden

Een redelijk aantal organisaties heeft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren, die intern een (deel) verantwoordelijkheid hebben voor (aspecten van) het integriteitsbeleid, goed en gedetailleerd in kaart gebracht. Wel ligt de nadruk iets sterker op lijnactoren en iets minder op stafactoren. Met het in kaart brengen van de verschillende actoren en het benoemen van de verantwoordelijkheden komen de belangrijkste stakeholders van de integriteitsfunctionaris in beeld en ontvouwt zich zijn netwerk. In [Bijlage 3](#) staat een voorbeeld van hoe een dergelijk netwerk er kan uitzien.

Evaluatie en risicoanalyse

Uit het onderzoek komt naar voren dat het organisaties veelal nog ontbreekt aan inzicht in de actuele stand van zaken van het interne integriteitsbeleid. Daarom zijn risicoanalyses en periodieke monitoring en evaluatie van belang. Nieuwe ontwikkelingen binnen de organisatie (zoals veranderingen in dienstverlening, personeelsbestand en manier van werken) en buiten de organisatie (zoals maatschappelijke thema's, nieuwe stakeholders of een veranderend politiek speelveld) vereisen een actueel integriteitsbeleid die deze ontwikkelingen verdisconteert.

Monitoring en evaluatie spelen een cruciale rol bij het afleggen van verantwoording. De Ambtenarenwet verplicht overheidsorganisaties tot het rapporteren over het gevoerde integriteitsbeleid aan het politiek vertegenwoordigend orgaan. Veelal beperken deze rapportages zich tot het melden van de aantallen en de aard van integriteitsincidenten. Een geformaliseerd beleidsplan met actueel inzicht in de stand van zaken biedt organisaties de mogelijkheid om meer gedetailleerd verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, de gemaakte keuzes, de inzet van tijd en middelen, en de ontwikkeling die de organisatie(cultuur) doormaakt.

Integriteit als onderdeel van integraal veiligheidsbeleid

Sommige departementen zien het integriteitsbeleid als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid. Op basis van dit onderzoek kan BIOS geen uitspraken doen over de voordelen en nadelen van deze benadering. Maar ook in geval van een dergelijke samenvoeging moeten organisaties het integriteitsbeleid voldoende expliciteren en verankeren. Indien de samengevoegde benadering bredere belangstelling zou krijgen, waar overigens geen aanwijzingen voor zijn, dan is nader onderzoek op zijn plaats.

CHECKLIST INTEGRITEITSBELEID

Hoe kunt u de integriteit van uw organisatie vergroten? Het formuleren en formaliseren van integriteitsbeleid spelen daarin een cruciale rol. BIOS heeft tien tips op een rij gezet:

1. Besef dat integriteitsbeleid bijdraagt aan de kwaliteit van uw organisatie.
2. Formuleer een visie op integriteit die past bij de maatschappelijke opdracht van uw organisatie.
3. Leg het integriteitsbeleid formeel vast.
4. Breng het interne integriteitsnetwerk in kaart.
5. Wees concreet! Leg doelstellingen, activiteiten, taakverdelingen en budgetten vast in een jaarplan.
6. Gebruik een goed doordachte aanpak of model voor integriteitsmanagement om structuur te bieden aan uw doelstellingen.
7. Borg de periodieke evaluatie en bijstelling van het integriteitsbeleid.
8. Stel een integriteitsfunctionaris of 'integriteitseenheid' aan.
9. Zorg voor samenhang en coördinatie in het integriteitsbeleid.
10. Werk samen met (collega)organisaties. Het loont!

LITERATUURLIJST

- Algemene Rekenkamer (2005), *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*.
- Algemene Rekenkamer (2010), *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Ambtenarenwet (2006), Stb. 2005, 695 in werking getreden op 1 maart 2006.
- Brumback, G.B. (1991), *Institutionalizing ethics in government*. Public Personnel Management, Volume 20, No.3, pp. 353-364.
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2009), *Handreiking; het integriteitsbeleidsplan*, Den Haag.
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2009), *Handreiking; integriteitsrapportage*, Den Haag.
- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2012), *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012; integriteitsbeleid en -beleving*, Den Haag.
- Demkke, C., Moilanen, T. (2012), *Effectiveness of ethics and good governance in central administration of EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis*. Frankfurt: Peter Lang.
- Ethics Resource Center. 2005. *National Business Ethics Survey. How Employees View Ethics in Their Organizations 1994-2005*. Washington: Ethics Resource Center.
- Heuvel van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C., van der Wal, Z., Steenbergen, K. (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag, Boom/ Lemma.
- Hoekstra, A. (2012a) *Het borgen van integriteit: Bureaucratische rompslop of noodzakelijke voorwaarde?*, Jaarboek Integriteit, BIOS.
- Hoekstra, A. (2012b) *Integriteitsmanagement en -organisatie: Het borgen van goede bedoelingen*, pp. 239-263. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller. In de serie Handboeken Veiligheid: Integriteit. *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer, Kluwer.
- Hoekstra, A., Kaptein, M. en van de Burg, D. (2010), *Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend*, Bestuurswetenschappen, No. 5.
- Huberts, L. (2005), *Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving*.
- Jongmans, E., 2011, *Integriteit bij waterschappen: tussen sturing en ruimte*. Universiteit Twente.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2004), *Inventarisatie integriteitbeleid openbaar bestuur en politie*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2008), *Inventarisatie integriteitbeleid openbaar bestuur en politie*.
- Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, april 2006.
- Nederlands Compliance Instituut (2011), *Handboek compliance professional*.
- Olsthoorn, S. (2010), *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend*, Binnenlands Bestuur, 11 juni, p.17.
- Sims, R.R., 1991, *The institutionalization of organizational ethics*. Journal of Business Ethics, pp. 493-06.
- Tankeren, M. van (2010), *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse Politie; wat is er en wat er toe doet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

ANALYSEKADER

Analysekader voor de beoordeling van de kwaliteit van integriteitsplannen

Elementen	Deelvragen
1 Definitie integriteit	1.1 definitie 1.2 visie op integriteit
2 Belang, visie en doelstelling	2.1 verwoorden belang van integriteit 2.2 doelstelling integriteit 2.3 visie integriteitsmanagement
3 Regelgeving en stand van zaken	3.1 benoemen regelgeving 3.2 inzicht in stand van zaken huidige integriteitsbeleid/instrumentarium
4 Concrete activiteiten	4.1 benoemen concrete integriteitsactiviteiten
5 Rollen, taken en positionering	5.1 overzicht functionarissen/afdelingen betrokken bij uitvoering integriteitsbeleid 5.2 beschrijving taakverdeling: wie doet wat
6 Coördinatie en samenhang	6.1 aparte integriteitsfunctionaris of integriteitsafdeling voor interne coördinatie en beleid
7 Evaluatie en verantwoording	7.1 evaluatie voortgang/werking integriteitsbeleid 7.2 verantwoording over het beleid aan democratisch gekozen bestuur
8 Middelen	8.1 benoemen benodigde middelen (tijd/budget) voor uitvoering integriteitsbeleid
9 Centraal plan of gefragmenteerd	9.1 één overkoepelend integriteits(beleids)plan
10 Oordeel overall	10. – gebrekkig of niet aanwezig (-) – redelijk maar vatbaar voor verbetering (+/-) – goed (+)

Bijlage 2

STAPPEN VOOR EEN MEERJARENPLAN EN ACTIVITEITENLIJST

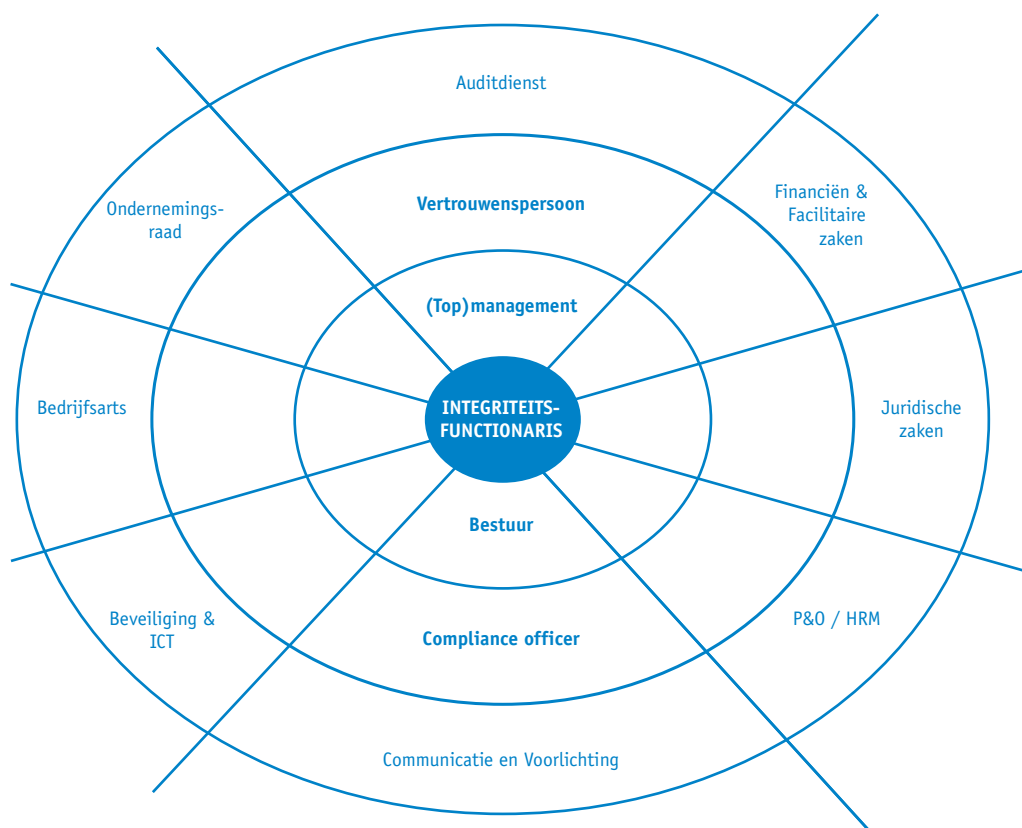
Stappen om te komen tot een integraal meerjarenplan met bijbehorende activiteiten

Elementen	Richtvragen
1 Missie en visie	Wat is het belang van integriteit voor de organisatie? Wat wordt er onder verstaan? Wat zijn de ambitie en doelstelling op lange termijn? Welke integriteitsstrategie wordt gekozen? Welke doelen moeten worden bereikt?
2 Beleid en instrumenten	Welke basiseisen (wetten en regels) worden gesteld aan het integriteitsbeleid? Wat is de stand van zaken van het huidige integriteitsbeleid en instrumentarium? Welke aanvullende beleidsmaatregelen moet de organisatie treffen?
3 Resultaten en activiteiten	Welke concrete integriteitsactiviteiten moet de organisatie jaarlijks ondernemen om de gewenste resultaten uiteindelijk te kunnen verwezenlijken? In welke volgorde wordt daaraan gewerkt?
4 Rollen, taken en positionering	Welke specifieke functionarissen en afdelingen zijn betrokken bij de uitvoering van het integriteitsbeleid? Voor welke taken zijn de verschillende actoren precies verantwoordelijk en hoe zijn zij ten opzichte van elkaar gepositioneerd in de organisatie?
5 Coördinatie en samenhang	Hoe wordt gezorgd voor de samenhang tussen de verschillende beleidsmaatregelen, instrumenten en activiteiten? Wie is verantwoordelijk voor de interne coördinatie tussen de verschillende actoren?
6 Evaluatie en verantwoording	Hoe worden beleid en beoogde maatregelen gevolgd om de voortgang en de werking te kunnen evalueren en verbeteren? Hoe wordt daarover gerapporteerd en hoe wordt verantwoording afgelegd?
7 Middelen	Hoeveel tijd en budget zijn er nodig voor de uitvoering van het integriteitsbeleid? Welke andere middelen zijn daarvoor eventueel noodzakelijk?

Tijdspanne van een jaar	Activiteit	Betrokkenen	Middelen
Januari – maart	Jaarverslag voorgaand jaar	Integriteitsfunctionaris	... fte
April – juni	Risicoanalyse	Integriteitsfunctionaris/Auditdienst	... fte
Juli – september	Trainingen	Integriteitsfunctionaris/management	... fte ... euro
Oktober – december	Gesprekken personeel	Management	... fte

ACTOREN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Overzicht van actoren betrokken bij het integriteitsbeleid; de Integriteitsfunctionaris is de spin in het web^[7]



[7] De figuur is ontleend aan Alain Hoekstra (2012a), Integriteit borgen. Bureaucratische rompslomp of noodzakelijke voorwaarde? BIOS Jaarboek Integriteit, p.48



BIOS is een onafhankelijk kennis- en expertisecentrum gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als op strategisch niveau. Met een team van experts vervullen we de kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie op het gebied van integriteit(sbeleid). We bieden de sector onder andere instrumenten, handreikingen en leergangen aan: www.integriteitoverheid.nl

Nadere informatie en contactgegevens

BIOS
Bureau Integriteitsbevordering
Openbare Sector

Postbus 556
2501 CN Den Haag
070 376 59 37

www.integriteitoverheid.nl