

Handboek Integriteitsonderzoek

Deel I Integriteit

# deel I

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



# Handboek Integriteitsonderzoek

---

## Deel I Integriteit



# Inhoud

---

	Samenvatting	5
I	Over het Handboek	7
I.1	Het (herziene) Handboek Integriteitsonderzoek	7
I.2	Uitgangspunten van het Handboek Integriteitsonderzoek	8
I.3	De onderzoeksmethodiek in kort bestek	9
I.4	De keuze voor het Handboek Integriteitsonderzoek	12
2	Over integriteit in algemene zin	15
2.1	Integriteit en integriteitsbeleid	15
2.2	Het bijzondere belang van integriteit voor de overheid	18
2.3	Waarom vraagt integriteit tegenwoordig meer aandacht?	21
2.4	Weerbaarheid	22

## Samenvatting

---

Dit Handboek Integriteitsonderzoek is een volledig herziene versie van de in 1996 verschenen handleiding Een beetje integer kan niet. Voor deze herziening is gebruik gemaakt van de ervaringen die diverse organisatieonderdelen van de overheid de afgelopen jaren hebben opgedaan met het werken met de handleiding. Dit heeft geleid tot een meer toegespitste en meer gebruikersvriendelijke methode die overheidsorganisaties op gemakkelijke wijze zelfstandig kunnen toepassen. Maatwerk en gemak staan in dit handboek centraal. Zo wordt er niet langer een enquête afgenomen onder het voltallige personeel, maar wordt per organisatieonderdeel volstaan met het houden van interviews met enkele medewerkers.

Integriteit heeft alles te maken met de manier waarop we met elkaar omgaan, werken en samenwerken en met het handelen conform de geijkte waarden en normen. De 'Van Dale' spreekt van 'rechtschapenheid' en 'onomkoopbaarheid'. Integriteit bepaalt in hoge mate de kwaliteit van de organisatie en de wijze waarop 'de buitenwereld' tegen een organisatie aankijkt.

Het handboek bestaat uit drie delen. In Deel I wordt uiteengezet waarom overheidsorganisaties serieus aandacht moeten schenken aan integriteit. Uitgangspunt is daarbij dat een integriteitsaffaire doorgaans tot aanzienlijke imagoschade leidt. Integriteit heeft namelijk ook alles te maken met vertrouwen en betrouwbaarheid. Emotie en gevoelens spelen daarbij een belangrijke rol. Het voorkomen van een schending van de integriteit van een organisatie of een persoon is dan ook van het grootste belang. Dit handboek helpt u daarbij.

Dit handboek biedt u een methode om de weerbaarheid van de organisatie tegen een aantasting van, of aanvallen op de integriteit te vergroten. Het handboek is vooral een preventief instrument waarmee u – vanuit het oogpunt van integriteit – de meest structurele kwetsbaarheden binnen uw organisatie in kaart kunt brengen. Vergis u niet! Iedere overheidsorganisatie is kwetsbaar. Daarom beveelt dit handboek u diverse maatregelen aan die de integriteit kunnen bevorderen.

Integriteit is een belangrijke voorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Een integere overheid is essentieel voor het goed kunnen functioneren van

onze democratische rechtsstaat. Het belang van aandacht voor integriteit is bovendien groter geworden omdat zich een aantal ontwikkelingen binnen overheid en samenleving voordoet waardoor het risico op aantastingen van de integriteit is toegenomen.

Het weerbaarheidsvermogen van organisaties tegen deze aantastingen blijkt doorgaans voor verbetering vatbaar. Bovendien blijkt de benadeelde organisatie de neiging te hebben om niet-integer gedrag 'onder de pet' te houden en er niet tegen op te treden.

In de paragrafen een tot en met vier van Deel I wordt ingegaan op de herziening en de uitgangspunten van de in 1996 gepresenteerde methodiek. In deze paragrafen ook veel aandacht voor de consequenties van de uitvoering van het integriteitsonderzoek. De paragrafen vijf tot en met acht gaan in op algemene en actuele noties op het gebied van integriteit.

De onderzoeksmethodiek in Deel II van dit Handboek Integriteitsonderzoek komt, kort samengevat, op het volgende neer: het in kaart brengen van de kwetsbaarheden (dit gebeurt in Fase A); het vaststellen van het weerbaarheidsvermogen van de organisatie dat daartegenover staat (Fase B); en het bepalen van de noodzakelijke aanvullende maatregelen die de weerbaarheid verhogen (Fase C).

In Deel III zijn, bij wijze van gereedschapskist, veel checklists, voorbeelden en achtergrondinformatie opgenomen.

# 1 Over het Handboek

---

## 1.1 Het (herziene) Handboek Integriteitsonderzoek

Begin jaren negentig heeft de (toenmalige) BVD in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een methode ontwikkeld waarmee overheidsorganisaties kunnen nagaan welke van haar onderdelen potentieel kwetsbaar zijn voor integriteits-aantastingen. De methode geeft ook aan hoe de weerbaarheid tegen dat soort aantastingen vergroot kan worden. In 1996 is de methode gepresenteerd in de vorm van een handleiding onder de titel *'Een beetje integer kan niet. Een handleiding waarmee u het integer functioneren van uw organisatie kunt bevorderen.'*

De handleiding is inmiddels met succes gebruikt binnen diverse geledingen van het openbaar bestuur. Ministeries, provincies, gemeenten, alsmede onderdelen van de politie en het Openbaar Ministerie hebben de methodiek toegepast. Ook in het buitenland is de handleiding gebruikt. Gezien de goede ervaringen met de handleiding en vanwege het feit dat integriteit al circa tien jaar als één van de belangrijkste kwaliteitseisen voor de overheid geldt (en dat ook in de toekomst zal blijven), is besloten om de handleiding te evalueren en opnieuw uit te brengen. In dit 'nieuwe' of 'herziene' Handboek Integriteitsonderzoek zijn veel waardevolle aanbevelingen en ervaringen verwerkt van gebruikers van de 'oude' handleiding.<sup>1</sup>

De basismethode, die aan dit nieuwe handboek ten grondslag ligt, is ongewijzigd gebleven. De opzet van de oorspronkelijke methode wordt (nog altijd) als gedegen en bruikbaar gezien. De drie logisch op elkaar volgende fasen waarmee de methode is opgebouwd, zijn gehandhaafd.

Dit handboek besteedt nu wel extra aandacht aan de voorbereidingen die getroffen moeten worden voordat het feitelijke onderzoek van start kan gaan. Waar in de oude handleiding informatie nog werd verzameld via een organisatiebrede enquête, hanteert dit nieuwe handboek een minder arbeidsintensieve methode door gebruik te maken van op maatwerk gerichte interviews. Ook is besloten het handboek meer toe te spitsen op de organisatiestructuur. De overweging hierbij is dat daar op de korte termijn de grootste en meest tastbare effecten kunnen worden gerealiseerd.

Dit handboek besteedt aandacht aan het onderzoeken van kwetsbare handelingen én organisatorische kwetsbaarheden. Deze laatste categorie lijkt nieuw, maar dat is slechts

ten dele zo. Het gaat om aspecten die ook reeds voor een deel in de oude handleiding aan bod kwamen. Zie op dit punt ook paragraaf drie.

Het principe van zelfwerkzaamheid, dat ten grondslag lag aan de vorige handleiding, is gehandhaafd en zelfs versterkt. Het nieuwe handboek is zodanig opgezet dat de gebruiker het integriteitsonderzoek (geheel) zelfstandig kan uitvoeren. Hiertoe zijn praktische instrumenten, achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal toegevoegd. De gebruiker kan dit allemaal eenvoudig toepassen of zich erdoor laten inspireren.

Dit handboek bestaat uit drie afzonderlijke maar wel op elkaar aansluitende delen. Deel I is van meer algemene aard en primair bedoeld voor de leiding (bestuur en management) van overheidsorganisaties. Het begrip 'integriteit', het belang van integriteit voor de organisatie en het weerbaarheidsvermogen waar de organisatie over beschikt, staan centraal.

Deel II is vooral bedoeld voor de uitvoerders van het integriteitsonderzoek. Het gaat in op de drie fasen en op de wijze waarop die doorlopen moeten worden (overigens mogen uitvoerders Deel I natuurlijk ook niet overslaan!). In Deel II staan veel verwijzingen naar Deel III waarin de achtergrondinformatie, de checklists en het voorbeeldmateriaal zijn opgenomen.

## 1.2      **Uitgangspunten van het Handboek Integriteitsonderzoek**

Dit handboek leidt u stapsgewijs door een integriteitsonderzoek waarmee de potentiële kwetsbaarheden binnen uw organisatie in kaart gebracht kunnen worden. Er liggen drie fundamentele uitgangspunten aan dit onderzoek ten grondslag.

Om te beginnen gaat het om een *preventief onderzoek*. Het onderzoek is niet gericht op het opsporen van niet-integere personen. Ook is het niet de bedoeling dat de persoonlijke integriteit van de werknemers in de organisatie op enigerlei wijze wordt getest. Het onderzoek wil vóór alles de potentiële kwetsbaarheden binnen de organisatie in kaart brengen. Bovendien is het de bedoeling om door het treffen van allerhande maatregelen de organisatie in de toekomst minder kwetsbaar te maken. Met andere woorden: het gaat om het optimaliseren van de weerbaarheid en het voorkomen van aantasting(en) van de integriteit in de toekomst.



Het is ook een *zelfonderzoek*. Dit houdt in dat het de eigen keuze en verantwoordelijkheid van de organisatie is om het onderzoek uit te voeren. De organisatie moet het zelf willen en er zelf invulling aan geven. Het is een project dat uitgevoerd wordt door de eigen mensen, met het volle commitment van het eigen management. De organisatie bepaalt zelf ook de normstelling ten aanzien van het gewenste integriteitsniveau.

Uit ervaring is gebleken dat hoe zelfstandiger de organisatie het project uitvoert:

- hoe meer de leiding zichzelf er verantwoordelijk voor zal voelen;
- hoe groter de kans is, dat het integriteitsbewustzijn echt in de organisatie beklijft;
- hoe meer draagvlak er zal zijn voor de conclusies en aanbevelingen;
- hoe groter de kans is dat deze ook daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden.

Tot slot richt het onderzoek zich vooral op de mogelijke verbeteringen in de *organisatiestructuur*. Het gaat dus om regels, procedures en systemen. Daarnaast (maar in veel mindere mate) besteedt dit handboek (in Deel III, Fase C) zijdelings aandacht aan enkele andere integriteitsinstrumenten als gedragscodes, dilemmatrainingen en de ambtseed.

### 1.3 De onderzoeksmethodiek in kort bestek

De onderzoeksmethodiek bestaat uit drie opeenvolgende fasen. Per fase wordt verwezen naar praktische tips, checklists en voorbeelden die in Deel III van dit handboek zijn opgenomen.

Voorafgaand aan de eerste fase van het onderzoek wordt aangegeven welke activiteiten nodig zijn voordat het onderzoek daadwerkelijk kan worden gestart: de voorbereidende werkzaamheden of activiteiten.

Daar komen zaken aan de orde als het vaststellen van de verantwoordelijkheden voor het integriteitsonderzoek, het samenstellen van een projectgroep, het informeren van de organisatie en het instellen van een klankbordgroep.

Dan volgen de drie fasen die de kern van de methodiek vormen.

In Fase A worden de kwetsbaarheden in kaart gebracht.

Eerst wordt bekeken of er kwetsbare handelingen (KH) worden verricht. Dat zijn handelingen waarbij bijvoorbeeld geld of gevoelige informatie een belangrijke rol

speelt. Vervolgens wordt gekeken naar (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheid (OK). Daarbij gaat het om bepaalde situaties of processen die vanuit een oogpunt van integriteit eveneens potentieel kwetsbaar zijn. Denk hierbij aan het aannemen van (onbetrouwbaar) personeel en het verrichten van (ongewenste) nevenfuncties door medewerkers. Het hogere management inventariseert die kwetsbaarheden zelf. Om te kunnen beoordelen of, en in hoeverre de in Fase A in kaart gebrachte potentiële kwetsbaarheden, ook feitelijk kwetsbaar zijn, wordt in Fase B de bestaande weerbaarheid tegen integriteitsaantastingen in kaart gebracht. Wanneer de kwetsbaarheid uiteindelijk groter blijkt te zijn dan de weerbaarheid, worden er aanbevelingen gedaan om de weerbaarheid te vergroten (Fase C).

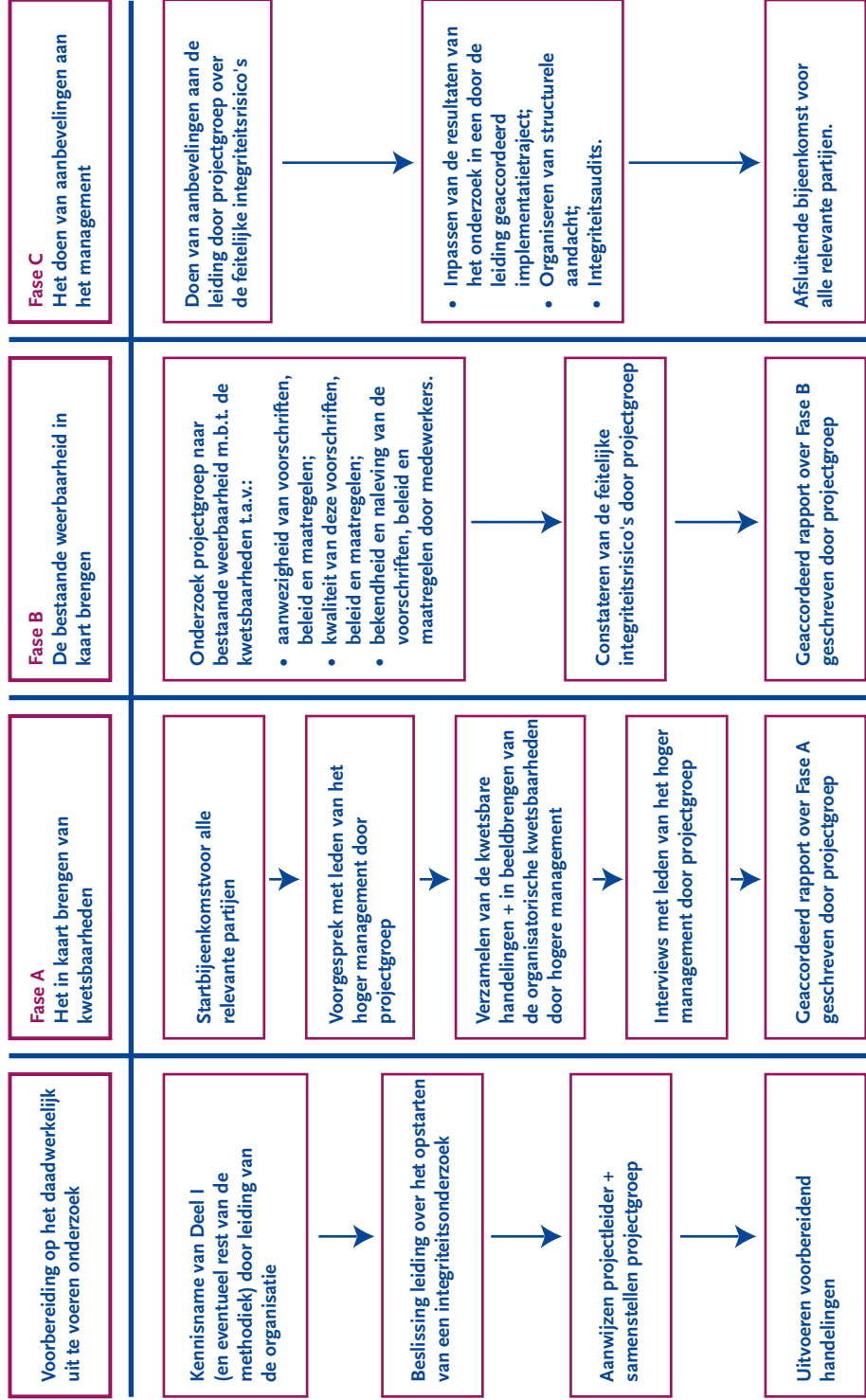
De in dit handboek gehanteerde methodiek wil vooral de kwetsbaarheden in de organisatie in kaart brengen en bovendien onderzoeken in hoeverre de weerbaarheid tegen integriteitsaantastingen is georganiseerd. De weerbaarheid wordt hoofdzakelijk getoetst door na te gaan welke administratieve voorschriften, procedures en richtlijnen reeds voorhanden zijn en door te bekijken of er al enigerlei vorm van integriteitsbeleid en/of –maatregelen aanwezig is. Als een en ander het geval is dan hebt u reeds een eerste belangrijke stap gezet in het integer maken van uw organisatie.

Er is evenwel méér nodig. Het integriteitsbeleid moet, afhankelijk van de aard van de organisatie en haar taken, aangevuld en vervolmaakt worden. Hiervoor zijn additionele instrumenten als gedragscodes en dilemmatrainingen geschikt. Deel III biedt u op dit punt al enkele handreikingen, zodat uw organisatie eventueel een vervolgtraject kan inzetten. Zie voor een overzicht van de opeenvolgende fasen het schema methodiek integriteitsonderzoek.

Het toepassen van de hier gebruikte onderzoeksmethodiek is de eerste stap in het verhogen van de weerbaarheid van de organisatie tegen integriteitsaantastingen. Handhaven van de integriteit verdient evenwel, evenals het handhaven van een bepaald kwaliteitsniveau, permanente aandacht. Deze eerste stap volstaat niet! Daarom wordt aanbevolen om het integriteitsbeleid (als tweede stap) periodiek te toetsen of te onderzoeken door middel van een zogeheten integriteitsaudit.

Een systeem voor integriteitsaudits is ontwikkeld onder leiding van het ministerie van Financiën.<sup>2</sup> Hoewel deze audits zijn toegespitst op de rijksoverheid, kunnen ze ter inspiratie dienen voor andere overheden. Deze vervolgstap wordt dan ook van harte aanbevolen. Zo kan uw organisatie immers ook in de toekomst weerbaar blijven tegen mogelijke aantastingen van de integriteit.

# Schema methodiek integriteitsonderzoek



## 1.4 De keuze voor het Handboek Integriteitsonderzoek

De hier gepresenteerde onderzoeksmethodiek heeft haar meerwaarde in het verleden bij verschillende overheidsorganisaties bewezen. Het is een praktische en handzame methode die uw organisatie weerbaarder kan maken tegen integriteitsaantastingen. Iedere organisatie kan het onderzoek zelfstandig uitvoeren, maar dat wil niet zeggen dat alles vanzelf gaat. Om het project tot een succes te maken moet u van tevoren goed nadenken over de consequenties die uitvoering van dit project voor uw organisatie kan hebben. De belangrijkste consequenties (of aandachtspunten) zijn:

- In zijn algemeenheid is de doorlooptijd van het integriteitsonderzoek ongeveer een jaar.
- Voldoende draagvlak van de ambtelijke en bestuurlijke leiding is een van de meest kritische factoren voor het welslagen van het project. De leiding van de organisatie moet voor honderd procent achter het project staan; hun steun is onontbeerlijk en zij moeten dit ook regelmatig binnen de organisatie uitdragen.
- Omdat integriteit soms toch een gevoelig onderwerp binnen een organisatie is en het bovendien om een weerbarstige materie gaat, moet er een sterke projectleider worden aangesteld. Bovendien doet de organisatie er goed aan om ervaren en capabele mensen gedeeltelijk vrij te maken om te participeren in de projectgroep.
- Alvorens het onderzoek daadwerkelijk te kunnen starten, moet er voldoende tijd in de voorbereiding en in het opstellen van een realistische planning worden gestoken.
- Wees er op voorbereid dat er gedurende het onderzoeksproces de nodige commotie in de organisatie kan ontstaan. Er kunnen incidenten opborrelen die de aandacht van het project afleiden. Een goede communicatie is daarom van wezenlijk belang. Steun en betrokkenheid van de ondernemingsraad kan daarbij helpen.
- Bij een halfslachtige uitvoering van het integriteitsproject is het heel goed mogelijk dat er negatieve effecten zullen optreden. Wees u daarvan bewust. Als eenmaal duidelijk is gemaakt waarom het project zo belangrijk is voor de organisatie, moet de leiding van de organisatie ook zorgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd. Gebeurt dat niet dan kan bij de medewerkers een gevoel van cynisme ontstaan waardoor het belang dat zij (aanvankelijk nog) aan integriteit hecht(t)en, zelfs kan afnemen.

Kortom, vooraf moet heel duidelijk zijn wat een dergelijk onderzoek voor de organisatie als geheel kan betekenen; zowel tijdens het onderzoeksproces zelf als in de toekomst, wanneer de resultaten helder zijn. In uw afwegingsproces hoeft u gelukkig 'het wiel niet helemaal zelf uit te vinden'. In Deel III van dit handboek kunt u veel achtergrondinformatie en voorbeeldmateriaal vinden dat u bij de voorbereiding en uitvoering van het project kan helpen.



## 2 Over integriteit in algemene zin

---

### 2.1 Integriteit en integriteitsbeleid

Zowel voor de ambtelijke als voor de politieke leiding van overheidsorganisaties is het van het grootste belang in te zien dat integriteit in toenemende mate een maatstaf is, waarnaar hun persoonlijke functioneren en het functioneren van de organisatie als geheel worden beoordeeld. Politici, maar zeker ook de burgers en de media stellen hoge eisen aan de integriteit van de overheid. Het vertrouwen in de overheid is direct gelieerd aan haar integriteit. Recente affaires hebben aangetoond dat een organisatie in diskrediet geraakt als de integriteit eenmaal geschonden is. De imagoschade die daaruit voortvloeit, is over het algemeen groot. De inspanningen die vervolgens nodig zijn om het geschonden vertrouwen terug te winnen, staan in geen verhouding tot de preventieve inspanningen die nodig zijn om de kans op integriteitsverlies te beperken: “An ounce of prevention is worth a pound of care.”

Helaas vrijwaart preventief integriteitsbeleid bestuursorganen niet van schending of aantasting van de integriteit. Wel wordt de kans daarop kleiner. Bovendien kan zichtbaar preventief beleid een rol spelen in het oordeel dat externen over de integriteitsschending vellen. Dat oordeel zal immers anders luiden als de betreffende organisatie tevoren aantoonbaar heeft geprobeerd de kans op aantasting of schending van de integriteit te verkleinen.

Het verantwoordelijke bestuur (en management) moet dus kunnen wijzen op het bestaan van regels, procedures en toezicht en controlemechanismen.<sup>3</sup> Dit Handboek Integriteitsonderzoek, waarvan dit het eerste en algemeen inleidende deel is, kan organisaties daarbij helpen.

Het begrip integriteit is afkomstig uit het Latijn en betekent letterlijk niet (in) aanraken (tangere).<sup>4</sup> Het verwijst dus naar iets, dat of iemand, die onbesmet, onaangetast, ongekreukt of ongeschonden is. Integriteit is een belangrijk kwaliteitsaspect van elke organisatie. Naast effectiviteit, doelmatigheid en klantgerichtheid wordt integriteit in toenemende mate gezien als een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de overheid. Samen bepalen ze de kwaliteit van een organisatie.

De mate waarin aan deze kwaliteit waarde wordt gehecht, bepaalt, samen met de wens imagoschade te voorkomen, de bereidheid van een overheidsorganisatie om te investeren in integriteit.

Integriteit heeft te maken met de manier waarop we met elkaar omgaan, werken en samenwerken.<sup>5</sup> Aan het werken bij of voor de overheid zijn bepaalde waarden en normen verbonden. Overheidsdienaren dienen zich naar de letter én de geest van die normen en waarden te gedragen. Dit betekent dat zij zich moeten houden aan de geldende wetten, regels en procedures (rechtmatigheid); dat zij zorgvuldig, zuinig en verantwoord met overheidsmiddelen omgaan (doelmatigheid); dat zij onpartijdig, objectief en rechtvaardig in hun handelen zijn (neutraliteit); en dat zij staan voor wat ze doen en doen wat ze zeggen (professionele verantwoordelijkheid). Het betreft allemaal zaken die samenhangen met goed ambtenaarschap.

Een integere overheid is essentieel voor het goed kunnen functioneren van onze democratische rechtsstaat. Het risico van integriteitsaantastingen is toegenomen door een aantal ontwikkelingen binnen overheid en samenleving en door de wijze waarop overheid en samenleving met elkaar omgaan. Binnen (overheids)organisaties zijn mechanismen werkzaam waardoor het (natuurlijke) weerbaarheidsvermogen vaak ontoereikend is. Zie ook paragraaf 2.4.

Dit betekent dat er voorschriften, maatregelen en beleid nodig zijn om het natuurlijke weerbaarheidsvermogen van organisaties tegen integriteitsaantastingen te vergroten. Een organisatie die serieus werk wil maken van integriteit moet een breed en gevarieerd integriteitsbeleid voeren.

Daarbij kan en mag het nooit om een eenmalige actie gaan. Integriteit vergt altijd een min of meer permanente inspanning van de organisatie. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, heeft hiertoe ooit de aanzet gegeven door heel expliciet te stellen dat integriteit om beleid vraagt:

*“De opvatting dat het alleen om incidenten gaat, kan het besef verduisteren dat machtsbederf een sluipend virus is, dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dat daar een voedingsbodem kan vormen voor ambtsmisbruik. De bestrijding daarvan vraagt meer dan een incidentenpolitiek. Het vraagt om permanente waakzaamheid van de politieke en ambtelijke top, bij zowel het rijk als lokale overheden.”<sup>6</sup>*

### **Organisatie en individu**

Een volledig en effectief integriteitsbeleid is gericht op zowel de organisatiestructuur en -cultuur als de integriteit van individuele medewerkers. Het bestrijkt zowel de (regelgeoriënteerde) nalevingskant als de (op verantwoordelijkheid en bewustwording georiënteerde) stimuleringskant.



Aan de ene kant moeten binnen organisaties duidelijke regels, richtlijnen en codes ontwikkeld en nageleefd worden zodat de organisatie weerbaar is tegen integriteits-aantastingen. Op persoonlijk gebied speelt het aanname- en sanctiebeleid een belangrijke rol. Beide aspecten gaan in op de nalevingskant van het integriteitsbeleid. Aan de andere kant kan (vanuit integriteitsperspectief) niet elk soort wenselijk gedrag binnen die regels, richtlijnen of codes gevat worden. In de dagelijkse praktijk doen zich immers ook nieuwe of (zeer) complexe situaties voor, waar (nog) geen regels voor bestaan. In dat soort situaties moeten medewerkers zelf over morele competenties beschikken op grond waarvan zij zelfstandig – maar toch in de lijn of in de geest van de organisatie – goede en verantwoorde beslissingen kunnen nemen.<sup>7</sup>

Morele competentie is een vaardigheid die versterkt en gestimuleerd kan worden door bijvoorbeeld dilemma-trainingen. Daarnaast is een goede interne voorlichting over integriteitskwesaties van belang. Dat bevordert de bewustwording. Ook een open cultuur waarin fouten gemaakt mogen worden en waar (privé-)problemen bespreekbaar zijn, is belangrijk.

Tenslotte wordt aanbevolen om een integriteitscoördinator aan te stellen die de verschillende activiteiten kan afstemmen en die kan aangeven hoe en waar medewerkers eventuele vermoedens van aantastingen kunnen uiten. In het verlengde hiervan kan tevens worden gedacht aan het benoemen van een vertrouwenspersoon integriteit (zie Deel III hiervoor).

In onderstaande tabel worden vier aspecten voor integriteitsbeleid onderscheiden.<sup>8</sup>

### Aspecten van integriteitsbeleid

	Naleven	Stimuleren
Organisatiegerichte integriteit	Moreel weerbare organisatiestructuur	Cultuur van verantwoordelijkheid
Persoonsgerichte integriteit	Aanname - en sanctiebeleid	Morele competentie

Kortom, een effectief integriteitsbeleid bestaat uit een mix van verschillende typen instrumenten die het gehele ‘integriteitscala’ omvatten. De juiste samenstelling van de mix verschilt zowel per organisatie als in de tijd.

Aanbevolen wordt om te beginnen met het in kaart brengen van de meest structurele kwetsbaarheden in de organisatie en met het ontwikkelen, vastleggen en controleren

van de administratieve regels, procedures en richtlijnen die de weerbaarheid kunnen vergroten. Daarmee kunnen in eerste instantie (vanuit een oogpunt van integriteit) de meest dringende, en meest voorkomende en structurele kwetsbaarheden ‘afgedekt’ worden. De methode in dit handboek is hierop toegespitst.

Als dat eenmaal allemaal op orde is, moet vervolgens het gebied dat niet met dergelijke regels en procedures bediend kan worden, weerbaarder gemaakt worden. Hiervoor zijn vooral de instrumenten die geijkt zijn op de stimuleringsstrategie heel geschikt. Denk daarbij aan op cultuur gerichte bewustwordingsprogramma’s en aan morele dilemma-trainingen. Hoewel dit handboek zich hier niet expliciet op richt, komen in Deel III enkele van deze instrumenten kort aan de orde.

### **Ambtelijk en bestuurlijk**

Het spreekt voor zich dat het integriteitsbeleid niet alleen toegespitst kan worden op de ambtelijke organisatie. Het is uitermate belangrijk dat het beleid zich ook richt op bestuurders. Wanneer de integriteit van bestuurders ter discussie staat, wordt het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast.<sup>9</sup>

Bestuurders van een organisatie hebben een voorbeeld- en een ‘boegbeeld’functie. Intern dienen zij het goede voorbeeld te geven aan hun ambtenaren. Zij moeten een toonbeeld zijn van integriteit. Zodra bestuurders gaan ‘rommelen’, zal dat aanleiding geven voor gerommel in de ambtelijke organisatie. Bestuurders zijn daarnaast ook extern gericht. Zij zijn de vertegenwoordigers van het overheidslichaam dat zij besturen (‘boegbeeldfunctie’). Dat brengt met zich mee dat de integriteit van individuele bestuurders rechtstreeks afstraalt op de integriteit van de organisatie als geheel.

## **2.2 Het bijzondere belang van integriteit voor de overheid**

Niet alleen binnen de overheid geldt integriteit als een belangrijk vereiste. Ook binnen het bedrijfsleven en in alledaagse relaties tussen burgers onderling wordt integriteit belangrijk gevonden. Toch, als het om de overheid gaat, heeft integriteit een extra dimensie. Dat heeft alles te maken met het gegeven dat burgers in sterke mate afhankelijk zijn van het handelen van de overheid. Als enige instantie beschikt de overheid immers over veel specifieke bevoegdheden die het leven van iedere burger rechtstreeks kunnen beïnvloeden. In die hoedanigheid heeft de overheid vaak een monopoliepositie. Zo geeft de overheid vergunningen af, int zij belastingen, kent zij

subsidies toe, stelt zij uitkeringen beschikbaar, controleert zij de naleving van voorschriften en zonodig legt de overheid straffen op ('zwaardmacht'). Allemaal handelingen die erop gericht zijn om burgers een veilig en leefbaar bestaan te laten leiden en hen te beschermen tegen misdragingen van anderen. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Een niet-integere overheid heeft bovendien een negatieve invloed op de bereidheid van burgers om gebods- en verbodsbepalingen spontaan na te leven. In die zin is de integriteit van de overheid een voorwaarde voor het aanvaarden van overheidsgezag en het naleven van wet- en regelgeving. Vanwege die grote invloed, de monopoliepositie én vanwege het feit dat overheidshandelen gefinancierd wordt met belastinggeld, mogen en moeten er bijzondere eisen gesteld worden aan de overheid. Een van die bijzondere en wezenlijke eisen is dat burgers kunnen uitgaan van een integere overheid.

Een overheid die niet integer is, verliest het vertrouwen van de burgers en daarmee haar legitimiteit. Legitimiteit heeft in dit verband alles te maken met de aanvaarding van het gezag van de overheid door de burgers. Zonder vertrouwen en legitimiteit kan een democratie niet functioneren. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat onze democratische rechtsstaat in gevaar komt, met alle gevolgen van dien. In dit verband stelde de minister van Binnenlandse Zaken in 1992 al dat:

*"...aantasting van de integriteit van de overheid niet minder betekent dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld."*

Het belang van integriteit wordt vergroot doordat de schade die aantasting daarvan teweegbrengt, versterkt wordt door drie kenmerkende integriteitsprincipes:

- Een aantasting van de integriteit die zich voordoet binnen een enkel onderdeel van de overheid straalt al gauw uit naar andere onderdelen waardoor ook het vertrouwen van de burger in de overheid als geheel verloren kan gaan (het uitstralings-effect);
- 'Kleinere' aantastingen van de integriteit leiden doorgaans tot grotere, wanneer er althans geen correctiemechanisme is dat dan in werking treedt (het principe van de glijdende schaal); en
- Niet-integer gedrag van één of enkele medewerkers lokt (onder de voorwaarde dat ook hier weer geen correctiemechanisme optreedt) soortgelijk gedrag uit bij anderen (het principe van besmettelijkheid).

## 2.3 **Waarom vraagt integriteit tegenwoordig meer aandacht?**

Betekent de groeiende aandacht voor integriteit dat Nederland zich zorgen moet maken over het ambtelijke apparaat? Is er sprake van moreel verval in het openbaar bestuur? Het is lastig om deze vragen bevestigend of ontkennend te beantwoorden.<sup>10</sup> Zeker is dat er tendensen aanwijsbaar zijn die het functioneren van politici en ambtenaren complexer maken. De afgelopen decennia is er veel veranderd binnen overheid en samenleving. Allerhande ontwikkelingen hebben geleid tot nieuwe werkwijzen bij de overheid en tot gewijzigde verhoudingen tussen politiek, ambtenarij en samenleving. Deze ontwikkelingen hebben er in ieder geval toe bijgedragen dat het belang van integriteit binnen het openbaar bestuur steeds groter is geworden.

In vogelvlucht gaat het om de volgende zaken:

- De samenleving is complexer geworden. Waarden en normen lijken steeds vaker vatbaar te zijn voor (individuele) interpretatie en voorzien in mindere mate in duidelijke (en voor iedereen geldende) richtingaanwijzers voor gedrag;
- Door de groeiende complexiteit en diversiteit van overheidstaken is het onmogelijk geworden om het totale ambtelijk handelen in wet- en regelgeving vast te leggen. Ambtenaren hebben nu eenmaal een zekere beslissings- en beoordelingsruimte nodig; zij moeten dynamisch en flexibel zijn en creatiever en meer oplossingsgericht kunnen werken. Delegatie van verantwoordelijkheden komt steeds meer voor en het ambtelijk apparaat krijgt meer ruimte, vrijheid en bevoegdheden. Dit alles vraagt om deskundige ambtenaren met verantwoordelijkheids- en normbesef die binnen de gegeven 'vrije ruimten' afwegingen kunnen maken die integer en professioneel zijn;
- De overheid is zich meer gaan gedragen als een gewone marktpartij. Op de markt gelden evenwel andere waarden en normen dan binnen de overheid. Overheidsdienaren die zich dichtbij of op de markt begeven, kunnen blootgesteld worden aan de mores van de marktwerking, aan de verleidingen van de wereld van de luxe zakendiners, de verre studiereizen, de enorme kerstpakketten en... de verlangde wederdiensten;
- Een groot aantal overheidsdiensten is inmiddels 'op afstand gezet' en verzelfstandigd. Hierdoor zijn de centrale waarden en normen van de overheid deels versplinterd of worden zij overgelaten aan de individuele preferenties van overheidsmanagers. Een bedrijfsmatige overheid wordt bovendien geacht ondernemend van aard te zijn waarbij soms risico's (met belastinggeld) worden genomen;
- De overheid is in toenemende mate relaties aangegaan met andere actoren voor het

- genereren van kennis, geld en draagvlak. Zo betreft zij het bedrijfsleven in public-private-partnerships en burgers in interactieve beleidsvormingsprocessen;
- Ambtenaren ('de vierde macht') krijgen meer invloed doordat ze vaker naar buiten treden en directe contacten aangaan met burgers en maatschappelijke organisaties.
  - De media ('de vijfde macht') zijn kritischer geworden op het functioneren van de overheid. Dat betekent dat het gedrag van ambtenaren en bestuurders heel nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Er is niet alleen sprake van de spreekwoordelijke 'doorzichtige vissenkomp' waar ambtenaren zich in begeven, maar evenzeer van een vergrootglas waarmee al hun gedragingen worden onderzocht en uitvergroot;
  - Binnen de overheid wordt de afgelopen jaren meer op (tijdelijke) contractbasis gewerkt. Zij die voor de overheid werken, lijken minder gecommitteerd en minder doordrongen van de bijzondere positie van het ambtenaarschap. Door snelle in- en uitstroom van personeel krijgt de ambtelijke overheidscultuur een vluchtig karakter waardoor de cultuuroverdracht onder druk komt te staan;<sup>11</sup>
  - Door de globalisering zijn nationale overheden in toenemende mate gaan functioneren in meer complexe en voor de burger minder zichtbare, internationale verbanden.

Deze opsomming van ontwikkelingen die het moeilijker maken de integriteit van de overheid 'op alle fronten' te handhaven, is verre van uitputtend. Iedere ontwikkeling op zich (of zelfs een aantal) hoeft natuurlijk niet te leiden tot aantastingen van de integriteit van de overheid. Maar al met al lijkt er wel een klimaat te ontstaan waardoor de overheid in toenemende mate en terzelfder tijd aan veel uiteenlopende - en soms tegenstrijdige - waarden en normen moet voldoen. De overheid en haar functionarissen zijn hierdoor kwetsbaarder geworden en staan vaker bloot aan (integriteits-)risico's.

## 2.4 Weerbaarheid

Het vermogen van organisaties om weerbaar te zijn tegen integriteitsaantastingen is over het algemeen altijd vatbaar voor verbetering. Verbeteringen zijn te realiseren op het gebied van interne regelgeving, procedures, maatregelen en beleid. In Deel II van dit handboek komt dat allemaal uitvoerig aan de orde.

Kenmerkend voor niet-integer gedrag en daarmee ook belemmerend voor de weerbaarheid is dat niet-integer gedrag doorgaans verborgen, geheim, of populair gezegd, 'onder de pet' wordt gehouden. Dat degene die verantwoordelijk is voor de

aantasting ('de pleger') dit gedrag zélf vertoont, is vanzelfsprekend. Hij of zij heeft er baat bij zijn of haar gedrag stil te houden, omdat het bekend worden ervan hoogstwaarschijnlijk leidt tot disciplinaire maatregelen en in ernstige gevallen zelfs tot ontslag. Maar ook de organisatie die 'het slachtoffer' (het object) is van de aantasting, heeft doorgaans veel moeite om integriteitsaantastingen te erkennen en om er vervolgens mee om te gaan. Een organisatie loopt immers altijd (hoe dan ook) schade op als blijkt dat zij een integriteitsprobleem heeft. De conclusie wordt dan al snel getrokken dat het om een verziekte organisatie gaat met onbetrouwbaar personeel. Tegelijkertijd wordt de leiding van de organisatie verweten tekort te zijn geschoten en onvoldoende maatregelen te hebben genomen om dergelijk gedrag te voorkomen. In dat soort situaties hebben de hogere echelons in een organisatie veelal snel de neiging om te verklaren: 'hier is alles in orde'.

Organisaties hebben nu eenmaal de neiging zo lang mogelijk te pretenderen dat zij integer zijn. Als een vermoeden van een integriteitsprobleem ontstaat, hebben zij allereerst de neiging dit te ontkennen. Zo blijkt in de praktijk dat degene die een mogelijke integriteitsaantasting binnen de eigen organisatie waarneemt lang niet altijd kan rekenen op een gewillig oor. Het tegendeel is eerder het geval. De (ambtelijke) klokkenluider valt meer dan eens het lot ten deel van de spreekwoordelijke 'brenger van de slechte boodschap'. Organisaties treden ook lang niet altijd doortastend op als zij merken dat werknemers niet-integer gedrag vertonen. Veelal veronderstelt men dat het heel moeilijk zal zijn het probleem echt aan te kunnen pakken. Men vreest dat 'aanpakken' een hoop onrust zal veroorzaken en dat het de schade aan de organisatie alleen nog maar zal vergroten. Dit laatste is vooral het geval als het mensen betreft die in de hogere echelons van de organisatie werkzaam zijn.

- <sup>1</sup> Een aantal externe materiedeskundigen (uit de wereld van de praktijk, beleid en wetenschap) hebben in het proces van de totstandkoming van het herziene Handboek Integriteitsonderzoek een rol gespeeld als klankbordgroep, en als zodanig een interne AIVD werkgroep van advies voorzien.
- <sup>2</sup> Ministerie van Financiën. (2003). Integriteit bij het Rijk; een handreiking voor een audit.
- <sup>3</sup> Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Verberk, S. (2002). Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid. p.38. Utrecht: Lemma BV.
- <sup>4</sup> Nieuwenburg, P. (2002). Ethiek in het openbaar bestuur. Uitgeverij Coutinho.
- <sup>5</sup> De integere manager. Discussienota. (2001). Den Haag: Vereniging NCW.
- <sup>6</sup> L. Huberts (red.). (1994). Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- <sup>7</sup> Karssing, E.D. (2000). Morele competentie in organisaties. Assen: Van Gorcum.
- <sup>8</sup> Hoekstra, A., Karssing, E.D., Kiebert, R.P. (2002) Instrumenten voor de bevordering van integriteit binnen de publieke sector. Openbaar bestuur, jaargang 12, nr. 1, pp.16-19.
- <sup>9</sup> Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies; Een handreiking. Een gezamenlijke publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag. (oktober 2001).
- <sup>10</sup> Bovens, M. (1996) De integriteit van de bedrijfsmatige overheid. In: Bovens, M. en Hemerijck, A. (red.), Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen. Amsterdam: Boom.
- <sup>11</sup> Hoetjes, B.J.S. (2000) De kreuwbare overheid; Essays over integriteit in Nederland, pp.104-106. Utrecht: Lemma.

## Vragen over dit handboek?

Neem dan contact op met de AIVD, telefoon 070 - 317 86 10

## Colofon

### Uitgave

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst  
Afdeling Interne en Externe Betrekkingen  
Postbus 20010  
2500 EA Den Haag

Website [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)

### Basisvormgeving

Buro van Bergenhenegouwen, Den Haag

### Ontwerp illustratie omslag

Wahing Lee

### Grafische verzorging

Van Langen Drukwerk B.V., Rijswijk

April 2003

