

MONITOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR 2012

Integriteitsbeleid en -beleving

SAMENVATTING



MONITOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR 2012

Integriteitsbeleid en -beleving

SAMENVATTING

BIOS
CAOP Research
Den Haag, november 2012

Begeleidingscommissie: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en
Koepelorganisaties IPO, UvW, VNG

Dataverzameling: Regioplan en TNS/NIPO

© BIOS/CAOP, november 2012

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
I. INTEGRITEITSBELEVING	2
i. Ambtelijke organisaties	2
ii. Bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties.....	2
II. INTEGRITEITSBELEID	4
i. Ambtelijke organisaties	4
ii. Bestuurlijke organisatie	6
iii. Volksvertegenwoordigend organen	8
III. ONTWIKKELING INTEGRITEITSBELEVING EN –BELEID	10
i. Integriteitsbeleving	10
ii. Integriteitsbeleid	10
IV. CONCLUSIES	11
V. HANDELINGSPERSPECTIEF	11

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Dit boekje is een extract van het onderzoeksrapport dat u kunt vinden op de website www.integriteitoverheid.nl. U treft daar ook het onderzoeksmateriaal en de reacties van de vertegenwoordigers van de sectoren en de beroepsverenigingen.

In deze samenvatting vindt u achtereenvolgens:

- de onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan deze monitor;
- de antwoorden op de onderzoeksvragen, tevens conclusies van dit onderzoek naar het integriteitsbeleid en de -beleving binnen het openbaar bestuur.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

- 1) Hoe is het gesteld met beleving en bewustzijn van integriteit in het openbaar bestuur?
 - bij werknemers?
 - bij politieke ambtsdragers?
- 2) Hoe staat het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur ervoor?
 - In hoeverre worden de wettelijke bepalingen en andere relevante richtlijnen en afspraken uitgevoerd?
 - Op welke wijze wordt aandacht besteed aan het integriteitsbeleid van de bestuurlijke organisatie?
 - Op welke wijze geeft de secretaris/griffier invulling aan zijn rol in het integriteitsbeleid van het bestuur?
 - Hoeveel incidenten registreren de sectoren?
- 3) Wat is er te zeggen over de ontwikkelingen in de afgelopen jaren?
- 4) Wat is het belang van deze onderzoeksthema's?
 - Welke problemen kunnen ontstaan als de organisaties gebrekkig scoren op deze thema's?
- 5) Welke maatregelen kunnen de organisaties zelf nemen om dat te verbeteren? (handelingsperspectief).

Werkwijze

Deze vragen zijn beantwoord via een kwantitatief onderzoek onder ambtenaren, politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers. Met de zes, daarvoor ontwikkelde, vragenlijsten zijn:

- ambtenaren en politieke ambtsdragers bevestigd over hun integriteitsbeleving;
- secretarissen en griffiers bevestigd over het integriteitsbeleid in hun organisatie.

De vragenlijsten zijn in april 2012 uitgezet en hebben voor bijna alle doelgroepen een representatieve respons opgeleverd.

De resultaten zijn beschreven per organisatieonderdeel:

- ambtelijke organisatie;
- bestuurlijke organisatie;
- volksvertegenwoordigend orgaan.

Gesignaleerde verschillen tussen sectoren, naar gemeentegrootte en naar functie bij gemeentelijke politieke ambtsdragers, zijn ofwel significant of er is een duidelijke aanwijzing dat van een verschil sprake is.

Verantwoording

Het gaat in dit onderzoek om een zelfevaluatie op basis van perceptie. De juistheid van de gegeven antwoorden kan met dit type onderzoek niet worden geverifieerd. Ook kan geen oordeel worden uitgesproken over de kwaliteit van de getroffen beleidsmaatregelen.

Het onderzoek richt zich op de interne integriteit van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en functionarissen. Niet op de externe integriteit ten opzichte van bijvoorbeeld bedrijven die een vergunning willen krijgen van de overheid (BIBOB).

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestaat uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties in het openbaar bestuur:

- de Unie van Waterschappen (UvW);
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG);
- het Interprovinciaal Overleg (IPO);
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De klankbordgroep van het onderzoek bestaat uit koepelorganisaties en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur: NGB-Vereniging (Nederlands Genootschap van Burgemeesters), Wethoudersvereniging, Raadslid.Nu (Nederlandse Vereniging van Raadsliden), Vereniging van Griffiers (VvG), Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), Vereniging Dijkgraven, Vereniging DB leden Waterschappen en de Vereniging AB leden waterschappen.

I. Integriteitsbeleving

i. Ambtelijke organisaties

Vraag: hoe is het gesteld met beleving en bewustzijn van integriteit bij ambtenaren?

De reacties van 2.915 ambtenaren van rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, leveren het volgende beeld:

Integere werkhouding: regels naleven en moreel bewustzijn

Twee derde van de ambtenaren beschouwt de werkhouding van collega's als integer. Eén op de tien heeft hier duidelijke twijfels over.

De beleving van een integere werkhouding bij collega's komt volgens de InternetSpiegel voort uit:

- enerzijds de mate waarin collega's regels naleven;
- anderzijds het ervaren morele bewustzijn van collega's.

Ook in dit onderzoek lijkt dit verband te bestaan:

- ongeveer zestig procent van de ambtenaren heeft de indruk dat collega's de regels naleven;
- twee derde vindt dat collega's moreel bewust zijn.

Verschillen tussen sectoren

Er zijn significante verschillen gevonden tussen ambtenaren in verschillende sectoren van het openbaar bestuur. Ambtenaren bij waterschappen en provincies geven vaker aan dat collega's een integere werkhouding hebben dan ambtenaren bij gemeenten. Ook hiervoor is een mogelijke verklaring te vinden in resultaten van het belevingsmodel van InternetSpiegel. Zo zijn ambtenaren bij de waterschappen positiever over het gevoerde integriteitsbeleid in hun organisatie dan gemeenteambtenaren. Ambtenaren bij de provincies zijn positiever over de waarden en normen in hun organisatie dan gemeenteambtenaren.

Rijksambtenaren blijken beter bekend met de gedragsregels en procedures in hun organisatie dan de ambtenaren in de drie andere sectoren. Dit leidt echter niet tot een positievere beleving van de integere werkhouding, omdat betere bekendheid met de regels en procedures vaak ook tot gevolg heeft dat schendingen van deze regels en procedures eerder worden gezien. Daarom wijkt de beleving van de integere werkhouding van collega's onder rijksambtenaren niet af van de andere sectoren.

Verschillen naar gemeentegrootte

Ambtenaren bij grote gemeenten zijn beter bekend met de gedragsregels en procedures dan ambtenaren bij kleine en middelgrote gemeenten. Wederom leidt dat niet tot een positievere of negatievere beleving van de integere werkhouding.

Wel laten de resultaten zien dat ambtenaren in kleine gemeenten een meer uitgesproken mening hebben dan ambtenaren bij middelgrote en grote gemeenten, omdat zij minder vaak neutraal staan tegenover de integere werkhouding van collega's. Zij zullen beter bekend zijn met de werkhouding van alle collega's, waardoor zij makkelijker een positief of negatief oordeel kunnen vellen.

Andere opvallende resultaten

- Meer dan zeventig procent van de ambtenaren kent de gedragsregels, ruim dertig procent kent de procedures.
- Ongeveer de helft van de ambtenaren is positief over het integriteitsbeleid, één op de vijf staat hier negatief tegenover.
- Een ruime meerderheid van de ambtenaren is tevreden met de waarden en normen, eerlijke behandeling en vooral de samenwerking met collega's, maar niet meer dan 41 procent vindt zonder twijfel dat het management een voorbeeldfunctie vervult.

ii. Bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties

In totaal 2.798 politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn ondervraagd over hun beleving van de integere werkhouding in de organisatie. Deze resultaten omvatten zowel de bestuurlijke organisaties als de volksvertegenwoordigende organen.

Twee derde van de deelnemers beschouwt de werkhouding van collega's als integer. Eén op de tien is hier minder van overtuigd. De beleving van integriteit van politieke ambtsdragers op dit punt komt dus overeen met die van ambtenaren.

Ook vindt twee derde van de politieke ambtsdragers dat collega's moreel bewust zijn. Drie kwart heeft in het afgelopen jaar geen enkele keer meegemaakt dat collega's de regels schenden. Dit laatste wijkt af van het beeld bij ambtenaren die vaker schendingen door collega's constateren.

Verschillen tussen sectoren

Politieke ambtsdragers bij de waterschappen zijn vaker positief over de integere werkhouding van collega's dan politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies. Dit verschil naar sectoren is in gematigde vorm ook terug te zien bij de resultaten voor moreel bewustzijn en regels naleven, maar daar is dit verschil niet significant.

Verschillen tussen gemeenten

Politieke ambtsdragers bij grote gemeenten beleven de integriteit in de organisatie minder positief. Vergeleken met politieke ambtsdragers bij andere gemeenten zien zij:

- de werkhouding van collega's minder vaak als integer;
- collega's minder vaak als moreel bewust;
- meer schendingen van regels.

Ingedeeld naar functie bij de gemeenten valt op dat wethouders de integriteit in de organisatie positiever beleven dan burgemeesters en raadsleden. Dit geldt zowel voor werkhouding en moreel bewustzijn als voor het naleven van regels.

II. Integriteitsbeleid

i. Ambtelijke organisaties

Ambtelijke organisaties

Vraag: wat is de stand van zaken op het gebied van:

- integriteitsbeleid, uitvoering van wettelijke bepalingen en andere relevante richtlijnen en afspraken;
- aantal geregistreerde incidenten.

Stand van zaken integriteitsbeleid

We geven een beeld van de stand van zaken door te beschrijven in hoeverre organisaties voldoen aan:

- de Ambtenarenwet;
- bestuurlijke afspraken (de basisnormen) op het gebied van integriteit, waarin de richtlijnen en afspraken zijn verzameld¹.

Over elke bepaling zijn vragen voorgelegd aan de secretarissen bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 185 secretarissen in deze sectoren.

Tabel A geeft schematisch weer in welke mate ambtelijke organisaties de Ambtenarenwet en de basisnormen toepassen. Onder de tabel volgt een nadere toelichting.

Tabel A Mate waarin ambtelijke organisaties Ambtenarenwet en basisnormen toepassen

Type	Wetten en normen uitgewerkt naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
Wet + Norm	Integriteitsbeleid	
	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	98%
	Actualisatie integriteitsbeleid in 2010/2011	44%
Wet + Norm	Gedragscode	
	Gedragscode aanwezig	97%
	Actualisatie gedragscode in 2010/2011	33%
Wet	Afleggen eed of belofte	
	Afleggen eed of belofte	95%
Wet	Integriteit onderdeel van personeelsbeleid	
	Integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid betrokken	98%-100%
	Integriteit onderdeel functionerings-/beoordelingsgesprekken	91%
	Integriteit onderdeel management-, afdelings- of werkoverleg	82%
Wet	Scholing en vorming	
	Scholing en training maakt onderdeel van uit personeelbeleid	54%
Wet + Norm	Procedure bij melding misstanden	
	Procedure voor melding van misstanden aanwezig	97%
	Toegang tot onafhankelijke instantie	63%
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	92%
Norm	Procedure bij onderzoek naar misstanden/integriteitsinbreuken	
	Vastgestelde procedure voor onderzoek misstanden/integriteitsinbreuken	60%
Wet + Norm	Nevenwerkzaamheden	
	Regeling voor melden nevenwerkzaamheden	98%
	Overzicht nevenwerkzaamheden	70%
	Regeling verplichte openbaarmaking	59%
Norm	Kwetsbare functies, handelingen en processen	
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen	43%
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen in 2010/2011	27%
	Op andere manieren bewaking/evaluatie integriteitsbeleid in 2010/2011	54%
	Overzicht van kwetsbare functies	28%
	Functiescheiding	83%
Wet + Norm	Melding financiële belangen	
	Regeling voor melding financiële belangen	49%

¹ In bijlage 2 vindt u een nadere toelichting op de Ambtenarenwet en de basisnormen.

Beleid en gedragscode in vrijwel alle ambtelijke organisaties

Bijna alle secretarissen geven aan dat hun organisatie integriteitsbeleid heeft. Ook een gedragscode is in vrijwel alle organisaties aanwezig. Daarmee voldoen nagenoeg alle organisaties aan de Ambtenarenwet en de basisnormen, die beide voorschrijven dat integriteitsbeleid en gedragscode (schriftelijk) aanwezig moeten zijn. Een overgrote meerderheid van de organisaties heeft het integriteitsbeleid en de gedragscode in de afgelopen vier jaar geactualiseerd. Echter, niet meer dan twee op de vijf organisaties heeft in 2010/2011 het integriteitsbeleid geactualiseerd en slechts een derde de gedragscode. Bij het Rijk is vaker het integriteitsbeleid in de afgelopen twee jaar geactualiseerd en bij de provincies geldt dat voor de gedragscode.

Ambtseed en integriteit bijna overal in personeelsbeleid

De Ambtenarenwet en de basisnormen geven ook aan welke elementen het integriteitsbeleid moet hebben. Over een groot aantal wetten en normen is gevraagd in hoeverre ze aanwezig zijn.

Zoals te zien is in tabel A, geven nagenoeg alle ambtelijke organisaties op twee aspecten uitvoering aan de Ambtenarenwet en de basisnormen:

- voorschriften voor het afleggen van de eed of belofte;
- de integratie van integriteit in het personeelsbeleid.

Zo is integriteit:

- in bijna alle gevallen betrokken in onderdelen van het personeelsbeleid;
- in meer dan 90 procent van de ambtelijke organisaties onderdeel van beoordelings- en functioneringsgesprekken;
- bij 82 procent onderdeel van het management- en afdelingsoverleg.

Volgens de Ambtenarenwet moet het personeelsbeleid ook voorzien in scholing en training op het gebied van integriteit. Dat is in net iets meer dan de helft van de ambtelijke organisaties het geval, bij grote gemeenten vaker dan bij de overige gemeenten.

Melding en onderzoek misstanden

De meeste ambtelijke organisaties hebben de voorgeschreven procedure voor melding van misstanden en een vertrouwenspersoon of aanspreekpunt.

63 procent van de organisaties heeft toegang tot een onafhankelijke instantie om misstanden te melden.

Volgens de wetten en normen moet er een procedure zijn voor onderzoeken naar misstanden. 60 procent van de organisaties heeft zo'n procedure.

Nevenwerkzaamheden

Nagenoeg alle ambtelijke organisaties hebben in het integriteitsbeleid de voorgeschreven regels voor het melden van nevenwerkzaamheden opgenomen. Zeventig procent heeft een overzicht van te melden nevenwerkzaamheden.

Regels over de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden komen het minst vaak voor: 59 procent. Daarmee is dit ook het aspect waarop de meeste organisaties niet voldoen aan de Ambtenarenwet en de basisnormen voor nevenwerkzaamheden. Desondanks maakt ruim drie kwart van de organisaties de nevenwerkzaamheden van ambtenaren openbaar.

Kwetsbare functies en melding financiële belangen: verbetering mogelijk

Minder dan de helft van de organisaties voldoet aan de Ambtenarenwet en de basisnormen op de volgende twee aspecten:

- de voorschriften voor kwetsbare functies, handelingen en processen;
- de melding van financiële belangen.

Over kwetsbare functies, handelingen en processen zeggen de basisnormen:

- ze moeten worden onderzocht;
- er moet een overzicht zijn van kwetsbare functies;
- er moeten maatregelen zijn om integriteitsinbreuken vanuit kwetsbare functies te voorkomen.

Het laatste hebben de meeste organisaties (86 procent) geregeld, vooral in de vorm van functiescheiding.

Minder vaak wordt uitvoering gegeven aan het voorgeschreven onderzoek (43 procent) of het overzicht (28 procent). Bij het Rijk en de waterschappen worden wel vaker dan gemiddeld (gemiddelde is 27 procent) onderzoeken uitgevoerd naar kwetsbare functies, handelingen en processen (zie paragraaf 4.7).

Ruim de helft van de organisaties bij het Rijk en de provincies heeft volgens de secretarissen in deze sectoren een overzicht van kwetsbare functies.

Volgens 49 procent van de secretarissen is de melding van financiële belangen vastgelegd in regels zoals de wetten en normen voorschrijven.

Commitment en visie

Wanneer een organisatie integriteitsbeleid heeft, betekent dat nog niet dat het ook wordt geïmplementeerd, zelfs niet als het voldoet aan alle wetten en normen. Daarvoor is commitment en visie van het (top)management cruciaal.

Secretarissen vinden dat het (top)management een voorbeeldfunctie vervult, een heldere visie heeft op integriteitsbeleid en dat dit ook hoge prioriteit heeft. Aan de andere kant vindt een vijfde dat er pas na een integriteitsinbreuk aandacht is voor integriteit.

Bij de waterschappen vervult het (top)management volgens de secretarissen minder vaak een voorbeeldfunctie en in de beleving van ambtenaren nog minder.

Iets meer dan de helft van de secretarissen ervaart geen knelpunten bij het formuleren van het integriteitsbeleid. Zijn er wel knelpunten, dan gaat het vooral om een gebrek aan:

- ambtelijke of organisatorische capaciteit;
- kennis/deskundigheid;
- prioriteit.

Secretarissen bij het Rijk ervaren vaker knelpunten dan de secretarissen in andere sectoren; secretarissen in grote gemeenten minder vaak dan in kleinere gemeenten.

Geregistreerde incidenten

Het beleid moet mede voorkomen dat incidenten of 'integriteitsinbreuken' plaatsvinden.

In totaal geven secretarissen aan dat in 2011 in de ambtelijke organisaties 532 onderzoeken zijn geweest naar integriteitsinbreuken. Die hebben geleid tot 66 strafontslagen en 197 overige maatregelen. In 29 gevallen is aangifte gedaan.

Een groot aantal onderzoeken, maatregelen en ontslagen komt voor bij één grote dienst bij het Rijk.

ii. Bestuurlijke organisatie

Vraag: wat is de stand van zaken op het gebied van:

- integriteitsbeleid, de uitvoering van wettelijke bepalingen en van andere relevante richtlijnen en afspraken²;
- aandacht voor integriteit;
- rol secretaris;
- aantal geregistreerde incidenten.

Stand van zaken integriteitsbeleid

We geven een beeld van de stand van zaken door te beschrijven in hoeverre organisaties voldoen aan de basisnormen integriteit en (wettelijke) regelingen.

De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 185 secretarissen bij gemeenten, provincies en waterschappen. Tabel B geeft schematisch weer in welke mate bestuurlijke organisaties de basisnormen en regelingen toepassen. Onder de tabel volgt een nadere toelichting.

Tabel B Mate waarin bestuurlijke organisaties basisnormen en regelingen toepassen

Type	Wetten en normen en uitwerking naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
Wet³ + Norm	Gedragscode	
	Gedragscode aanwezig	95%
Modelgedragscode	Regeling aannemen uitnodiging buitenlandse reizen	81%
Wet⁴ + Norm	Nevenwerkzaamheden	
	Regeling verplichte openbaarmaking	98%
Geen norm	Bevorderen integriteitsbewustzijn	
	Aandacht integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn	95%
Geen norm⁵	Afleggen eed of belofte	
	Aandacht voor integriteit bij het afleggen eed of belofte	75%
Geen norm	Procedure bij melding misstanden	
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	73%
Geen norm	Scholing en vorming	
	Ooit training, workshops of voorlichting georganiseerd	55%

Gedragscode bij meeste organisaties aanwezig

Uit het onderzoek blijkt dat nagenoeg alle bestuurlijke organisaties een gedragscode hebben, zoals de normen voorschrijven. In vier op de vijf bestuurlijke organisaties bevat deze gedragscode een regeling voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen.

Of de gedragscode ook de verplichte regelingen bevat voor alle uitnodigingen en geschenken, is niet gevraagd. Ook naar het integriteitsbeleid is niet gevraagd, een overgrote meerderheid van de organisaties heeft immers een centraal, overkoepelend integriteitsbeleid.

Nevenwerkzaamheden

De bestuurlijke organisaties voldoen meestal wel aan de verplichting om het openbaar maken van nevenactiviteiten in het beleid op te nemen. Dit in tegenstelling tot de ambtelijke organisaties.

² Voor politieke ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving en in de basisnormen enkele vereisten neergelegd. In het onderzoek zijn aanvullende vragen gesteld over het integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

³ Provinciewet art. 40c, art. 68, Gemeentewet art. 41c, art. 69 en Waterschapswet art. 33 lid 3.

⁴ Provinciewet art. 66, art. 40b, Gemeentewet art. 67, art. 41b en Waterschapswet art. 44a, art. 48. Artikel 48 vereist alleen melding van aanvaarding van een nevenfunctie aan het Algemeen Bestuur. Er is geen terinzagelegging voor waterschapsvoorzitters/dijkgraven vereist. Voor alle andere bestuurders geldt de vereiste terinzagelegging wel.

⁵ De eed of belofte is vastgelegd in Provinciewet art. 40a, art. 64, Gemeentewet art. 41a, art. 65 en Waterschapswet art. 34 en art. 50. Dit moment kan desgewenst gebruikt worden om breder aandacht te besteden aan integriteit.

Integriteitsbewustzijn bevorderen en eed afleggen

De meeste bestuurlijke organisaties besteden aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn. In de bestuurlijke organisatie krijgt integriteit vaak aandacht:

- bij het afleggen van de eed of belofte;
 - door de gedragscode te verspreiden.
- In drie kwart van de bestuurlijke organisaties is sprake van:
- aandacht voor integriteit bij aflegging van de eed of belofte;
 - vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit.

Twee derde van de organisaties bespreekt integriteitsrisico's voordat bestuursleden aantreden. Bestuurlijke organisaties in de provincies zetten hiervoor vaker een integriteitstoets in dan de overige sectoren.

55 procent van de bestuurlijke organisaties voorziet in integriteitsscholing of -training voor bestuurders. Bij de waterschappen geeft meer dan de helft van de secretarissen aan dat bij hen nog nooit trainingen zijn georganiseerd.

Aandacht voor integriteit

Volgens vier van de vijf secretarissen zijn bestuursleden er alert op het privé-/familiebelang en het algemeen belang gescheiden te houden. Een gelijk aantal is het oneens met de stelling dat integriteitkwesaties van bestuurders pas worden opgepakt wanneer de media er aandacht aan besteden. Verder vindt één op de vijf secretarissen dat, als het erop aankomt, bestuurders het politieke belang voor de eigen integriteit laten gaan.

Rol secretaris

Secretarissen zien bij het bewaken van de integriteit voor zichzelf meestal wel een rol weggelegd. Negen op de tien geven ongevraagd advies als een bestuurslid over de schreef dreigt te gaan. Bijna de helft wordt ook regelmatig om advies gevraagd.

Bijna een vijfde van de secretarissen vindt dat ze in een lastige positie zitten om bestuursleden aan te spreken op gedrag.

Geregistreerde incidenten

Secretarissen bij gemeenten, provincies en waterschappen is gevraagd naar de geregistreerde integriteitsinbreuken. Zij geven aan dat in totaal acht onderzoeken zijn gehouden naar mogelijke incidenten. Vijf bestuurders of volksvertegenwoordigers zijn opgestapt naar aanleiding van een incident en er is eenmaal aangifte gedaan.

Dit alles heeft zich vrijwel geheel bij gemeenten afgespeeld.

iii. Volksvertegenwoordigend organen

Volksvertegenwoordigende organen

Vraag: wat is de stand van zaken op het gebied van:

- integriteitsbeleid, uitvoering van wettelijke bepalingen en van andere relevante richtlijnen en afspraken⁶;
- aandacht voor integriteit;
- rol griffier en secretaris-directeur;
- aantal geregistreerde incidenten.

Stand van zaken integriteitsbeleid

We geven een beeld van de stand van zaken door te beschrijven in hoeverre organisaties voldoen aan de basisnormen integriteit en (wettelijke) regelingen waarin de richtlijnen en afspraken zijn verzameld. Hiertoe zijn 237 griffiers bevestigd van gemeenten, provincies en waterschappen.

Tabel C geeft schematisch weer in welke mate volksvertegenwoordigende organen de basisnormen en regelingen toepassen. Onder de tabel volgt een nadere toelichting.

Tabel C Mate waarin volksvertegenwoordigende organen basisnormen en regelingen toepassen

Type	Wetten en normen en uitwerking naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
Wet⁷ + Norm	Gedragscode	
	Gedragscode aanwezig	97%
Modelgedragscode	Regeling aannemen uitnodiging buitenlandse reizen	86%
Wet⁸ + Norm	Nevenwerkzaamheden	
	Regeling verplichte openbaarmaking	100%
Geen norm	Bevorderen integriteitsbewustzijn	
	Aandacht integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn	97%
Geen norm⁹	Afleggen eed of belofte	
	Aandacht voor integriteit bij het afleggen eed of belofte	75%
Geen norm	Procedure bij melding misstanden	
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	71%
Geen norm	Scholing en vorming	
	Ooit training, workshops of voorlichting georganiseerd	69%

Gedragscode vrijwel overal aanwezig

Nagenoeg alle volksvertegenwoordigende organen hebben de in de basisnormen voorgeschreven gedragscode. Ruim vier vijfde heeft daarin een regeling opgenomen voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen. Net als bij de bestuurlijke organisaties is niet gevraagd of de verplichte regelingen voor alle uitnodigingen en voor geschenken in de voorgeschreven gedragscode staan. Ook is hier niet gevraagd naar het integriteitsbeleid, de meeste organisaties hanteren immers centraal overkoepelend integriteitsbeleid.

Nevenwerkzaamheden

Volgens de griffiers hebben alle organisaties de vereiste regeling om nevenwerkzaamheden van volksvertegenwoordigers openbaar te maken.

Integriteitsbewustzijn bevorderen en eed afleggen

Bijna alle organisaties besteden aandacht aan integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn bij het volksvertegenwoordigend orgaan. In de meeste gevallen door de gedragscode te verspreiden en bij het afleggen van de eed of belofte. Aandacht voor integriteit bij het afleggen van de eed of belofte komt volgens drie kwart van de griffiers voor bij volksvertegenwoordigende organen.

Rond de 70 procent van de griffiers zegt aandacht te besteden aan integriteit via scholing, vorming en de aanwezigheid van de vertrouwenspersoon of het aanspreekpunt integriteit. Bij de provincies hebben volgens de griffiers alle volksvertegenwoordigende organen een aanspreekpunt integriteit.

⁶ Voor politieke ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving en in de basisnormen enkele vereisten neergelegd. In het onderzoek zijn aanvullende vragen gesteld over het integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

⁷ Provinciewet art. 15, Gemeentewet art. 15 en Waterschapswet art. 33 lid 3.

⁸ Provinciewet art. 11, Gemeentewet art. 12 en Waterschapswet art. 32.

⁹ De eed of belofte is vastgelegd in Provinciewet art. 14, Gemeentewet art. 14 en Waterschapswet art. 34. Dit moment kan desgewenst gebruikt worden om breder aandacht te besteden aan integriteit.

Aandacht integriteit

Volgens drie kwart van de griffiers blijkt de aandacht van de raads- of Statenleden voor integriteit uit hun alertheid op het gescheiden houden van privé-/familiebelangen en het algemeen belang. Verder ervaart dertig procent van de griffiers dat raads-/Statenleden het politieke belang laten prevaleren boven de eigen integriteit. De griffiers zijn ook zelf alert op integriteit.

Rol griffiers

Ruim negen van de tien griffiers geven ongevraagd advies als ze raads-/Statenleden iets zien doen dat niet door de beugel kan. Zij krijgen hierin ook steun van de burgemeester of commissaris van de Koningin (CdK). Toch vindt nog een kwart dat zij zich in een lastige positie bevinden om raads-/Statenleden aan te spreken. Zij menen dat eigenlijk de burgemeester/CdK daartoe in de beste positie verkeert. Om het algemeen bestuur aan te spreken, heeft de dijkgraaf, volgens alle ondervraagde secretarissen-directeur, zowel formeel als praktisch de beste positie.

Gesignaleerde integriteitsinbreuken

Een meerderheid van de griffiers signaleert nooit de voorgelegde integriteitsinbreuken. Dat geldt ook voor de secretaris-directeur ten opzichte van algemeenbestuursleden.

Wel geeft bijna de helft van de griffiers aan één keer of vaker te hebben gezien dat een volksvertegenwoordiger:

- misbruik maakt van informatie of er niet vertrouwelijk mee omgaat;
- het woord voert over zaken waarbij een persoonlijk belang meespeelt.

Net geen veertig procent heeft wel eens gemerkt dat (neven)functies niet worden gemeld. Provinciegriffiers zien beduidend vaker dan gemiddeld (71 procent) wel eens:

- dat (neven)functies niet worden gemeld;
- incorrect gebruik van vergoedingen en declaraties.

Als griffiers een incident waarnemen, neemt twee derde van hen contact op met het betrokken lid of met de burgemeester/CdK.

De meeste secretaris-directeuren die een incident waarnemen bespreken het incident met het betreffende lid of met de dijkgraaf.

III. Ontwikkeling integriteitsbeleving en –beleid

i. Integriteitsbeleving

In een enquête over de beleving van integriteit in 2006, zijn ambtenaren bevraagd over zes thema's van het model van de InternetSpiegel:

- voorbeeldfunctie van het management;
- samenwerking;
- eerlijkheid;
- regels naleven;
- moreel bewustzijn;
- integere werkhouding.

Opvallend is dat de beleving van ambtenaren op deze zes thema's in 2012 nauwelijks verschilt van die in 2006. Alleen lijken gemeenteambtenaren minder uitgesproken over de integere werkhouding van collega's. Hierover zijn zij neutraler dan in 2006.

ii. Integriteitsbeleid

De ontwikkelingen in het integriteitsbeleid zijn in kaart gebracht via een vergelijking van de volgende gegevens:

- de onderzoeksresultaten uit 2012;
- de resultaten uit 2004 en 2008, afkomstig uit het rapport *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*¹⁰.

Ambtelijke organisatie

Het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie heeft zich de afgelopen jaren overwegend positief ontwikkeld, vooral tussen 2004 en 2008, maar ook na 2008 hebben zich verbeteringen voorgedaan. Wel is er volgens secretarissen minder vaak toegang tot een onafhankelijke instantie dan in voorgaande jaren.

Ontwikkelingen per sector:

- het Rijk lijkt een negatieve ontwikkeling te hebben doorgemaakt op het overzicht van kwetsbare functies en de regelingen voor nevenwerkzaamheden;
- ook bij waterschappen was de ontwikkeling bij regelingen voor nevenwerkzaamheden negatief;
- waterschappen en gemeenten geven aan een meer dan gemiddelde toename te zien in scholing en vorming.

Bestuurlijke organisatie

Het integriteitsbeleid van bestuurlijke organisaties toont, over het algemeen, een positieve ontwikkeling ten opzichte van 2004. Het enige dat gelijk is gebleven ten opzichte van 2004 is het percentage organisaties dat een regeling heeft voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen. Aan wetten en normen wordt door de organisaties in gelijke mate voldaan als in 2008, met uitzondering van de regeling voor de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van bestuurders.

Volksvertegenwoordigend orgaan

Het integriteitsbeleid voor volksvertegenwoordigende organen heeft zich vanaf 2004 op de meeste punten positief ontwikkeld. Alleen is in 2012 niet vaker aandacht besteed aan integriteit via de aflegging van de eed of belofte. Weliswaar nam tussen 2004 en 2008 het aantal organisaties dat dit deed toe, maar in 2012 is dat weer afgenomen naar het niveau van 2004. Het aantal organisaties dat een regeling heeft voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen is tussen 2008 en 2012 toegenomen.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*. Den Haag

IV. Conclusies

We kunnen concluderen dat de beleving van integriteit tussen 2006 en 2012 vrijwel gelijk is gebleven. Twee derde van zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers beleeft de integriteit in de organisatie positief. Zij ervaren de werkhouding van collega's als integer en vinden dat collega's moreel bewust zijn. Een tiende daarentegen vindt de werkhouding van collega's niet integer. Verder valt op dat vrijwel alle leidinggevenden in de ambtelijke organisatie vinden dat ze een voorbeeldfunctie vervullen, terwijl slechts veertig procent van de ambtenaren het daarmee eens is.

Over de wettelijke bepalingen en normen kunnen we concluderen dat de ambtelijke, bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties deze over het algemeen naleven. Vooral tussen 2004 en 2008 heeft het beleid zich in positieve zin ontwikkeld. Daarna is er sprake van stabilisatie en op enkele punten is een teruggang waarneembaar.

In het openbaar bestuur behoeven enkele wetten en normen nog verdere implementatie. Dit gaat, in de ambtelijke organisatie, vooral om:

- de regelgeving voor kwetsbare functies en financiële belangen;
- scholing en vorming op het gebied van integriteit.

V. Handelingsperspectief

In het volledige onderzoeksrapport dat u kunt vinden op de website www.integriteitoverheid.nl is een handelingsperspectief opgenomen. Het handelingsperspectief geeft aan welke (aanvullende) integriteitsbevorderende maatregelen of initiatieven door een organisatie kunnen worden genomen om de ambtelijke of bestuurlijke integriteit verder te verbeteren ten aanzien van de specifieke thema's die binnen de integriteitsmonitor aan de orde zijn gekomen.

Het handelingsperspectief volgt een vast format. Per thema wordt eerst aangegeven waarom het vanuit integriteitsoptiek van belang is. Vervolgens wordt aangegeven wat mis kan gaan -wat de integriteitsrisico's zijn- als een organisatie op dat thema zwak scoort. Tot slot worden er, vanuit de zienswijze van BIOS, concrete suggesties en verbetervoorstellen gedaan.



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) en bieden hiervoor generieke hoogwaardige producten en activiteiten aan: www.integriteitoverheid.nl

CAOP Research bestaat uit een professioneel team van onderzoeksadviseurs met een sociaal-wetenschappelijke achtergrond. In het team is veel kennis aanwezig over de arbeidsmarkt in het publieke domein. Het team biedt enerzijds onderzoeksadvies en onderzoeksbegeleiding, anderzijds voert het zelf onderzoek uit.

Nadere informatie en contactgegevens

Telefoon: 070 376 5937
E-mail: info@integriteitoverheid.nl

Bureau Integriteitsbevordering
Openbare Sector (BIOS) CAOP
Lange Voorhout 9-13
2514 EA Den Haag

www.integriteitoverheid.nl