

Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Openbare Sector

April 2008

COLOFON

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Openbare Sector

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl
info@minbzk.nl

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	19
1.1. AANLEIDING VOOR DE INVENTARISATIE.....	19
1.2. DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING.....	20
1.3. VRAGENLIJSTEN, UITVOERING ONDERZOEK EN RESPONS	21
1.4. OVERZICHT THEMA'S.....	23
1.5. LEESWIJZER	24
2. RESULTATEN AMBTENAREN	25
2.1. INTEGRITEITSBELEID ALGEMEEN	25
2.2. GEDRAGSCODES	27
2.3. WERVING EN SELECTIE.....	28
2.4. KWETSBARE FUNCTIES	29
2.5. AFLEGGEN AMBTSEED OF -BELOFTE	29
2.6. REGELINGEN NEVENWERKZAAMHEDEN EN FINANCIËLE BELANGEN.....	30
2.7. MAATREGELEN GERICHT OP INFORMATIEBESCHERMING	32
2.8. GESCHENKENREGELINGEN	32
2.9. INKOOP EN AANBESTEDINGSPROCEDURES	33
2.10. VERTROUWENSPERSOON INTEGRITEIT, MELDEN VAN MISSTANDEN EN HANDELWIJZE BIJ AANTASTING INTEGRITEIT	34
2.11. SAMENVATTING	36
3. RESULTATEN POLITIEKE AMBTSDRAGERS	39
3.1. INTEGRITEITSBELEID ALGEMEEN	39
3.2. GEDRAGSCODES	41
3.3. REGELINGEN NEVENWERKZAAMHEDEN EN FINANCIËLE BELANGEN.....	42
3.4. MAATREGELEN GERICHT OP INFORMATIEBESCHERMING	43
3.5. GESCHENKENREGELINGEN	44
3.6. SAMENVATTING	45
4. ONDERSTEUNING BIJ INTEGRITEITSBELEID.....	47

TABELLEN BIJLAGEN

- BIJLAGE 1: TABELLEN RESULTATEN AMBTENAREN
- BIJLAGE 2: TABELLEN RESULTATEN BESTUURDERS
- BIJLAGE 3: TABELLEN RESULTATEN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

MANAGEMENT SAMENVATTING

DOELSTELLING EN OPZET VAN DE INVENTARISATIE

Aanleiding en achtergrond

Om meer inzicht te krijgen in de integriteitsbevorderende maatregelen die overheidsorganisaties hebben genomen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2004 het integriteitsbeleid bij de overheidsorganisaties van openbaar bestuur en politie geïnventariseerd. Hierop is in september 2005 in een bestuurlijk overleg met de sectoren overeengekomen dat de betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid zullen voeren dat aan bepaalde 'basisnormen' voldoet.¹ In dat overleg is afgesproken in 2007 te evalueren in welke mate overheidsorganisaties de 'basisnormen' hebben ingevoerd.

Bij de parlementaire behandeling van wijzigingen van de Ambtenarenwet die in 2003 zijn doorgevoerd, is toegezegd dat die wetwijziging zal worden geëvalueerd.² Vervolgens zijn in 2006 in de Ambtenarenwet nog enkele verplichtingen opgenomen met betrekking tot goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.³ De (nieuwe) wettelijke verplichtingen vallen gedeeltelijk samen met de basisnormen. Om een integraal beeld te krijgen van de stand van zaken van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties is er dan ook voor gekozen de toegezegde evaluaties samen te voegen tot één inventarisatie.

Daarnaast is een evaluatie van de wet- en regelgeving voor het melden van misstanden (een zgn. klokkenluidersregeling) toegezegd. Aangezien deze evaluatie niet zozeer inventariserend van aard is, maar juist kwalitatief, heeft dit geresulteerd in een apart onderzoek en onderzoeksrapport.⁴

Doelstelling: Eén-meting

De inventarisatie is een herhaling van de inventarisatie integriteitsbeleid zoals die in 2004 heeft plaatsgevonden; de nul-meting. Het doel van de inventarisatie is om vast te stellen of overheidsorganisaties eind 2007 integriteitsbevorderende maatregelen hebben genomen; de één-meting. Tevens wordt meegenomen in hoeverre men ook al voldoet aan de wijzigingen van de Ambtenarenwet die per 1 maart 2006 gelden. Voor die verplichtingen betreft het een nul-meting. Daarmee ontstaat een beeld dat vervolgens kan worden afgezet tegen de wettelijk vastgelegde verplichtingen en de gemaakte bestuurlijke afspraken.

Het gaat om een kwantitatief onderzoek dat zich richt op de aanwezigheid van beleidsinstrumenten. Er wordt dan ook geen oordeel gegeven over de kwaliteit van deze beleidsinstrumenten. Zo is niet onderzocht hoe de instrumenten zijn ingevoerd, de rol van leidinggevendenden daarbij en de mate waarin medewerkers bekend zijn met deze instrumenten. In de inventarisatie is daardoor minder aandacht voor andere aspecten van het integriteitsbeleid die zich niet eenvoudig laten vangen in een maatregel of instrument.

Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- In welke mate voldoen overheden aan de verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving.

¹ Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, april 2006

² Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60).

³ Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

⁴ Universiteit Utrecht, *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, april 2008, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, in opdracht van het ministerie van BZK.

- In welke mate voldoen overheden aan de bestuurlijk afgesproken basisnormen?
- Wat zijn de knelpunten en belemmeringen bij het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid?

Het onderzoek richt zich daarbij op het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers binnen het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en de politie.

Vragenlijsten, uitvoering onderzoek en respons

In de inventarisatie zijn de vragenlijsten uit 2004 gehanteerd. Daarbij zijn enkele aanpassingen gedaan om de vragenlijst beter te laten aansluiten bij de huidige wet- en regelgeving. Ook zijn enkele vragen aangepast om de validiteit te verhogen. Deze vragenlijsten zijn voorgelegd aan de koepelorganisaties (Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Nederlands Politie Instituut).

De enquête is in de periode 27 november 2007 – 22 januari 2008 uitgevoerd. De vragenlijsten zijn verstuurd naar de hoogste ambtelijke functionaris (vragenlijst ambtenaren en bestuurders) en naar de griffier (vragenlijst volksvertegenwoordigers). Deze functionarissen hebben de vragenlijst ingevuld voor respectievelijk het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren, bestuurders of volksvertegenwoordigers. Ten aanzien van het Rijk zijn enkele grote organisatieonderdelen en agentschappen apart bevraagd. Hierbij is aangesloten bij het onderzoek in 2004.

Het onderzoek betreft dus in feite een zelfinventarisatie. Een kanttekening daarbij is dat veelal verschillende afdelingen en functionarissen betrokken zijn bij het integriteitsbeleid van een organisatie. Hierdoor is het verkrijgen van een correct en volledig beeld van het eigen integriteitsbeleid niet altijd eenvoudig. Ook bleek dat sectorale regelingen, die voor alle betrokken overheidsorganisaties gelden, niet altijd als zodanig zijn herkend door de functionarissen die de enquête hebben ingevuld. In dat opzicht moeten de resultaten van het onderzoek enigszins gerelativeerd worden.

De respons is (enigszins) lager dan in 2004. Niettemin is de respons hoger dan over het algemeen bij dergelijk enquêteonderzoek verwacht mag worden.

De inventarisatie is ingedeeld in thema's. Hierbij is de ordening van de inventarisatie 2004 aangehouden. Per thema zijn vragen gesteld die aansluiten bij de verplichtingen uit wet- en regelgeving en de basisnormen, aangevuld met overige vragen.

Ambtenaren:

1. Integriteitsbeleid algemeen
2. Gedragscodes
3. Werving en Selectie
4. Kwetsbare functies
5. Afleggen eed of belofte
6. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen
7. Maatregelen gericht op informatiebescherming
8. Geschenkenregelingen
9. Inkoop en aanbestedingsprocedures
10. Vertrouwenspersoon integriteit, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit
11. Ondersteuning integriteitsbeleid

Politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers)

Voor politieke ambtsdragers zijn deels dezelfde onderwerpen geïnventariseerd als voor ambtenaren:

1. Integriteitsbeleid algemeen
2. Gedragscodes
3. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen
4. Maatregelen gericht op informatiebescherming
5. Geschenkenregelingen
6. Ondersteuning integriteitsbeleid

Daarnaast gelden de volgende onderwerpen specifiek voor politieke ambtsdragers:

7. Hoe wordt in de organisatie aandacht besteed aan integriteit voor politieke ambtsdragers
8. Maatregelen gericht op het voorkomen van een schijn van belangenverstremgeling
9. Aanspreekpunt integriteit voor politieke ambtsdragers

DUIDELIJKE TOENAME INGEVOERDE INTEGRITEITSMATREGELEN AMBTENAREN

Uit de resultaten blijkt ten eerste dat er in vergelijking met 2004 sprake is van een duidelijke vooruitgang in de mate waarin het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en politie in hun integriteitsbeleid voor ambtenaren voldoen aan de wettelijke verplichtingen en basisnormen. Het is dankzij een (flinke) toename op meerdere punten dat de Provincies nu aan bijna alle verplichtingen en afspraken voldoen. Ook de Gemeenten en Waterschappen hebben een duidelijke stijging laten zien.

Ten tweede laten de cijfers duidelijke verschillen zien tussen de sectoren. Zo voldoen Provincies en het Rijk het meest aan de verplichtingen en afspraken, gevolgd door de Politie. Waterschappen, maar vooral Gemeenten, zijn ondanks hun stijging minder ver in de invoering van de integriteitsmaatregelen. Ook het integriteitsbeleid ten aanzien van de ambtenaren van de Staten-Generaal blijft nog achter bij de andere sectoren. Deels laten die verschillen zich verklaren door de variatie in aard en omvang van de sectoren.

Ten derde blijkt dat de mate waarin de specifieke wettelijke verplichtingen en basisnormen worden nageleefd duidelijk onderling verschillen. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

Invoering wettelijke verplichting

Circa de helft van de wettelijk verplichte onderdelen is door 80 procent of meer van alle onderzochte organisaties ingevoerd. Zo voert 92 procent een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid, waarbij 81 procent aandacht heeft voor de vier verplichte thema's (integriteitsbewustzijn, misbruik bevoegdheden, belangenverstremgeling, discriminatie). Integriteit is bij 88 procent van de organisaties een vast onderdeel van het personeelsbeleid. Ook beschikt 89 procent over een gedragscode en laat 84 procent van de organisaties haar nieuwe medewerkers de wettelijke verplichte ambtseed afleggen. Voorts beschikt 85 procent over een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden en 86 procent over een procedure voor het melden van misstanden.

Tegelijkertijd zien we dat een enkele wettelijke verplichting door minder dan 50 procent van de onderzochte organisaties wordt nageleefd. Dit betreft voor de wetwijziging van 2003 het instellen van een regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden (41 %), en het instellen van een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen etc. (19 %). Voor de wetwijziging van 2006 geldt dit voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid (35 %) en over de naleving van de gedragscode (35 %).

Ten slotte zien we dat de drie verplichte items in het personeelsbeleid (integriteit in functioneringsgesprekken, werkoverleg en scholing) nog niet overal zijn ingevoerd (gemiddeld 64 %) en dat nog niet alle organisaties een overzicht hebben van de gemelde nevenwerkzaamheden (78 %).

Invoering basisnormen

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt dat ongeveer de helft door meer dan 80 procent van alle onderzochte organisaties is ingevoerd. Zo beschikt maar liefst 94 procent over een regeling voor geschenken en uitnodigingen, beschikt 94 procent over vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid en besteedt 95 procent in de procedures voor werving en selectie aandacht aan integriteit.

Daar staat tegenover dat een enkele basisnorm door minder dan de helft van de onderzochte organisaties is ingevoerd. Zo verricht 47 procent van de onderzochte organisaties onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen, waarbij het periodiek onderzoek nog verder achterblijft (21 %). Ook het bijhouden van een overzicht van kwetsbare functies loopt met 31 procent nog flink achter.

Daarnaast wordt een aantal basisnormen wel door een meerderheid, maar nog niet door alle onderzochte organisaties nageleefd. Zo beschikt bijvoorbeeld een kwart van de organisaties niet over een vertrouwenspersoon integriteit en hebben zij geen maatregelen genomen om integriteitsinbreuken te voorkomen.

INTEGRITEITSBELEID POLITIEKE AMBTSDRAGERS IS GROTENDEELS UITGEVOERD

Voor het integriteitsbeleid ten aanzien van bestuurders en volksvertegenwoordigers in het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) geldt dat een beperkt aantal integriteitsmaatregelen is vastgelegd in wet- en regelgeving of in de basisnormen.

Voor de invoering van de integriteitsmaatregelen geldt dat er over het geheel sprake is van stabiliteit; veel zaken had men in 2004 ook al geregeld. Alleen de Provincies en Waterschappen hebben op een aantal punten duidelijke vooruitgang laten zien. Verder verschillen de sectoren slechts weinig van elkaar in de mate waarin het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers is ingevoerd.

De gedragscode en openbaarmaking van nevenwerkzaamheden zijn wettelijk geregeld voor politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Hiervoor geldt dat bijna alle onderzochte gemeenten, provincies en waterschappen beschikken over een gedragscode (minimaal 92 %) en dat gegevens over gemelde nevenwerkzaamheden openbaar zijn (minimaal 91 %).

Ook de Staten-Generaal maakt nevenwerkzaamheden van leden openbaar. Voor ministers en staatssecretarissen geldt dat zij alle betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten dienen neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Zowel voor de Staten-Generaal als voor bewindslieden is geen gedragscode opgesteld. Dit is weliswaar niet wettelijk voorgeschreven, maar maakt wel onderdeel uit van de basisnormen.

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt dat bijna alle provincies, gemeenten en waterschappen beschikken over een overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden van het bestuur en de volksvertegenwoordigers (minimaal 93 %). Informatie

over de bezoldiging van de gemelde nevenwerkzaamheden is niet altijd beschikbaar (gemiddeld 75 %). Een beperkt aantal organisaties beschikt over een regeling voor de melding van financiële belangen van het bestuur en de volksvertegenwoordigers (gemiddeld 39 %). Ook beschikken nog niet alle onderzochte besturen en volksvertegenwoordigende organen bij gemeenten en waterschappen over voorschriften voor de omgang met vertrouwelijke gegevens door politieke ambtsdragers (tussen de 71 % en 88 %).

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt voor de Eerste en Tweede Kamer dat zij alleen nog niet beschikken over een regeling voor de melding van financiële belangen.⁵ Voor de ministers en staatssecretarissen geldt dat zij niet beschikken over een formele geschenkenregeling.⁶

MINDER KNELPUNTEN, WEL BEHOEFTE AAN ONDERSTEUNING

Ondanks een verbetering ten opzichte van 2004 ervaart een behoorlijk deel van de onderzochte organisaties nog wel knelpunten, vooral bij het implementeren van integriteitsbeleid. Ongeveer tweederde van de overheidsorganisaties heeft dan ook behoefte aan ondersteuning bij het integriteitsbeleid voor ambtenaren. Zowel ten aanzien van bestuurders als volksvertegenwoordigers geldt dat ongeveer de helft van de organisaties behoefte heeft aan ondersteuning.

In het kader van het integriteitsbeleid voor ambtenaren en voor bestuurders geldt dat het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en de website www.integriteitoverheid.nl goed bekend zijn bij de geënquêteerde organisaties. De bekendheid is beduidend minder bij de geënquêteerde griffiers in het kader van het integriteitsbeleid ten aanzien van de volksvertegenwoordigers. Meer dan de helft van de overheidsorganisaties maakt ook gebruik van de website en/of BIOS. Alleen de Gemeenten maken nog weinig gebruik van BIOS. Zowel de website als BIOS worden over het algemeen als nuttig ervaren.

⁵ Een wetsvoorstel voor openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties voor leden van de Tweede Kamer en bestuurders bij provincies en gemeenten ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer. Zie Kamerstukken II, 2005-06, 30425.

⁶ Wel is er sprake van een informele procedure per ministerie waarbij geschenken aan bewindslieden geregistreerd worden.

OVERZICHTSTABELLEN

Onderstaande tabellen tonen per thema alleen de enquêtevragen en bijbehorende antwoorden die direct aansluiten bij wettelijke verplichtingen of bij de afspraken die in de basisnormen zijn vastgelegd. De volledige tabellen kunt u vinden in de bijlagen. Per doelgroep – ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers – zijn twee tabellen opgenomen. De eerste tabel bevat alleen de wet- en regelgeving, de tweede bevat de basisnormen. Ook is in de tabellen aangegeven welke enquêtevraag het betreft (die in de bijlagen volledig zijn weergegeven).

Leeswijzer tabellen

Voor het correct interpreteren van de tabellen nog de volgende opmerkingen.

De resultaten met betrekking tot het Rijk omvatten de ministeries en enkele grote organisatieonderdelen en agentschappen.

Enkele vragen zijn nieuw, vandaar dat hierover voor 2004 geen gegevens beschikbaar zijn.

In 2004 heeft voor het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren alleen de Tweede Kamer de enquête ingevuld, in 2007 zowel de Eerste Kamer als Tweede Kamer. Hierdoor kan het voorkomen dat het resultaat is gedaald van 100 % naar 50 %.

In overleg met het ministerie van Algemene Zaken is er voor gekozen om, in afwijking van de enquête uit 2004, één vragenlijst in te vullen voor de Ministerraad en de staatssecretarissen. Hiermee wordt aangesloten bij de opzet die ook bij de andere sectoren is gehanteerd, namelijk dat per bestuurlijk orgaan één enquête wordt ingestuurd. De Ministerraad is hierbij samen met de staatssecretarissen als één bestuurlijk orgaan opgevat.

Voor een aantal enquêtevragen geldt dat hierbij meerdere antwoorden mogelijk waren. Om toch tot een eenvoudig kerngetal te komen, is uitgegaan van 100 % minus de antwoorden op 'nee' en op 'weet niet'. Hiermee is dan het percentage organisaties verkregen dat positief antwoordt op de betreffende vraag.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid ambtenaren per sector: wetgeving (in procenten)

Wetgeving	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschap- pen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer ^a		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Integriteitsbeleid algemeen														
1. Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd [wet = 'voeren beleid']	95	89	100	100	63	93	70	100	77	86	100	0	67	92
3. Aandacht voor de 4 verplichte thema's (integriteitsbewustzijn, misbruik bevoegdheden, belangenverstrengeling, discriminatie) ^b		93		98		77		88		91		100		81
4. Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid [- via rapportage aan volksvertegenwoordigend orgaan]	36	61	44	64	11	30	19	32	41	45	0	0	15	35
5. Integriteit is vast onderdeel personeelsbeleid		94		100		86		86		100		100		88
6. Verplichte 3 items in personeelsbeleid (integriteit in functioneringsgesprekken, werkoverleg, scholing) ^c		84		76		59		65		83		67		64
Gedragscodes														
11. Organisatie beschikt over een gedragscode	86	94	100	100	62	91	67	95	76	* 64	0	0	65	89
waarvan 14. Verantwoording naleving gedragscode [- via onderdeel jaarverslag]	42	35	33	55	17	34	17	24	50	50	-	-	21	35
Afleggen ambtseed of -belofte														
19. Afleggen ambtseed of -belofte bij aanstelling	100	100	38	100	14	80	15	82	95	100	100	100	24	84
Regelingen nevenwerkzaamheden en financiële belangen				*										
23. Nadere regeling verplichte melding nevenwerkzaamheden	100	94	89	91	62	83	70	91	100	91	100	100	67	85
24. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden [wet = 'registratie']	73	78	78	73	58	77	52	82	82	77	100	100	60	78
25. Nadere regeling verplichte openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden	18	56	22	82	9	39	4	37	10	36	-	50	9	41
26. Nadere regeling verplichte melding financiële belangen	13	17	0	55	2	17	0	18	0	18	0	0	3	19
VPI, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit														
39. Procedure melden vermoedens van misstanden	82	89	100	100	84	88	93	100	23	* 55	100	50	81	86
Aantal respondenten	21	18	10	11	352	210	28	22	24	22	1	2	436	285

a. In 2004 heeft alleen de Tweede Kamer de enquête ingevuld, in 2007 zowel de Eerste Kamer als Tweede Kamer.

b. Gemiddelde van de resultaten op de vier verplichte thema's.

c. Gemiddelde van de resultaten op de drie verplichte items.

* Een aantal sectorale regelingen, die voor alle betrokken overheidsorganisaties gelden, blijkt niet altijd als zodanig te zijn herkend door de geënquêteerde functionarissen. Hierdoor geven de resultaten in een aantal gevallen een enigszins vertekend beeld. Nadere informatie hierover is per hoofdstuk bij de betreffende paragrafen aangegeven.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid ambtenaren per sector: basisnormen (in procenten)

	Basisnormen (deels samenvallend met wet)	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschap- pen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer ^a		Totaal		
		2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	
Integriteitsbeleid algemeen																
	1. Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd [wet = voeren beleid]	B+W	95	100	100	100	63	93	70	100	77	86	100	0	92	
	4. Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid [- via rapportage aan volksvertegenwoordigend orgaan]	B+W	36	61	64	11	30	19	32	41	45	0	0	15	35	
	7-8. Onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies, processen:															
	- In afgelopen 4 jaar	-	77	89	56	73	18	39	22	59	77	73	0	0	25	47
	- Periodiek onderzoek	B	30	56	22	45	7	15	19	23	32	32	0	50	11	21
	9. Informatie in centrale registers:	B														
	- Vertrouwensfunctie	-	90	83	11	82	18	37	35	59	95	100	100	50	27	48
	- Integriteitsschendingen	-	81	83	33	73	20	47	46	55	82	95	0	0	28	54
	10. Politiek orgaan betrokken bij het integriteitsbeleid	B	81	78	100	100	75	93	74	86	82	100	0	50	76	92
Gedragscodes																
	11. Organisatie beschikt over een gedragscode	B+W	86	94	100	100	62	91	67	95	76	* 64	0	0	65	89
	waarvan: 13. De gedragscode is kenbaar voor medewerkers	B	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-	-	Ja	Ja
Werving en Selectie																
	15. Beschikt over procedures W&S (waarin aandacht integriteit)	B	100	100	89	100	87	98	85	91	95	100	100	100	88	93
Kwetsbare functies																
	16. Bijhouden overzicht kwetsbare functies	B	86	72	33	64	5	20	11	45	52	77	0	50	14	31
	18. Treffen maatregelen ter voorkoming integriteitsinbreuken	B	91	94	78	91	50	76	56	82	100	100	100	100	56	79
Afleggen ambtseed of -belofte																
	19. Afleggen ambtseed of -belofte bij aanstelling	B+W	100	100	38	100	14	80	15	82	95	100	100	100	24	84
Regelingen nevenwerkzaamheden en financiële belangen																
	23. Nadere regeling verplichte melding nevenwerkzaamheden	B+W	100	94	89	91	62	83	70	91	100	91	100	100	67	85
	24. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden [wet = 'registratie']	B+W	73	78	78	73	58	77	52	82	82	77	100	100	60	78
	25. Nadere regeling verplichte openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden	B+W	18	* 56	22	82	9	39	4	37	10	36	-	50	9	41
	26. Nadere regeling verplichte melding financiële belangen	B+W	13	17	0	55	2	17	0	18	0	18	0	0	3	19
Maatregelen gericht op informatiebescherming																
	27. Voorschriften omgang vertrouwelijke informatie	B	100	100	67	100	48	73	48	82	95	95	0	50	54	78
	28. Maatregelen ter bescherming	B	91	100	88	100	75	79	78	86	100	100	100	100	77	84

Basismormen (deels samenvallend met wet)	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschap- pen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer ^a		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Geschenkenregelingen														
29. Regeling voor aannemen van geschenken of uitnodigingen waarvan: 30. Meldplicht aannemen geschenken en uitnodigingen	B	100	100	100	77	95	81	95	64	82	100	100	78	94
Inkoop en aanbestedingsprocedures														
32-33. Vastgesteld inkoop- een aanbestedingsbeleid waarvan: - regels m.b.t. aantal aan te vragen offertes waarvan: - vastlegging keuzen voor aanbestedingsprocedures	B	100	100	100	78	94	93	100	77	* 73	100	100	80	94
VPI, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit														
37. Vertrouwenspersoon voor integriteitskwesaties	B	91	89	91	42	73	52	95	55	* 50	100	50	47	74
39-40. Procedure melden vermoedens van misstanden waarvan: - toegang tot onafhankelijke commissie	B+W	82	89	100	84	88	93	100	23	* 55	100	50	81	86
41. Procedure voor verrichten van onderzoek	B	57	75	89	67	74	67	86	5	83	100	0	64	76
43. Procedure voor afhandeling gebleken integriteitsinbreuk	B	82	78	44	29	41	50	50	100	95	100	50	38	49
Aantal respondenten	B	45	64	44	11	51	15	64	82	76	0	0	18	57
		21	18	10	352	210	28	22	24	22	1	2	436	285

a. In 2004 heeft alleen de Tweede Kamer de enquête ingevuld, in 2007 zowel de Eerste Kamer als Tweede Kamer.

* Een aantal sectorale regelingen, die voor alle betrokken overheidsorganisaties gelden, blijken niet altijd als zodanig te zijn herkend door de geënquêteerde functionarissen. Hierdoor geven de resultaten in een aantal gevallen een enigszins vertekend beeld. Nadere informatie hierover is per hoofdstuk bij de betreffende paragrafen aangegeven.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid bestuurders per sector: wetgeving (in procenten)

Wetgeving	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Gedragscodes										
2. Organisatie beschikt over een gedragscode	38	(nvt)	100	100	86	92	73	100	84	93
waarvan: 4. De gedragscode is kenbaar voor derden	100	(nvt)	100	91	96	92	83	100	94	93
Nevenwerkzaamheden en financiële belangen										
9. Gegevens nevenwerkzaamheden zijn openbaar	50	(nvt)	100	100	89	91	81	93	87	91
Aantal respondenten	8	1	8	11	294	152	28	14	338	178

Nvt: De gedragscode en openbaarmaking nevenwerkzaamheden zijn niet wettelijk verplicht voor ministers en staatssecretarissen.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid bestuurders per sector: basisnormen (in procenten)

Basisnormen (deels samenvallend met wetgeving)	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Gedragscodes										
2. Organisatie beschikt over een gedragscode	38	0	100	100	86	92	73	100	84	93
waarvan: 4. De gedragscode is kenbaar voor derden	100	-	100	91	96	92	83	100	94	93
Nevenwerkzaamheden en financiële belangen										
7. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden	33	100	100	100	92	96	85	93	91	96
9. Gegevens nevenwerkzaamheden zijn openbaar	50	100	100	100	89	91	81	93	87	91
10. Informatie over bezoldigde nevenwerkzaamheden	43	(nvt)	100	100	78	74	26	79	73	75
11. Regeling voor melding financiële belangen	29	100	37	64	36	36	11	50	34	39
Informatiebescherming										
13. Voorschriften vertrouwelijke gegevens	63	100	88	100	67	71	46	71	66	73
Geschenken										
14. Geschenkenregeling beschikbaar	100	# 0	100	100	96	93	95	79	96	92
waarvan: 15. Meldplicht voor ontvangen geschenken	100	# 0	100	100	94	90	58	64	91	89
Aantal respondenten	8	1	8	11	294	152	28	14	338	178

Nvt: Gezien de strikte eisen die worden gesteld aan ministers en staatssecretarissen, zijn bezoldigde nevenwerkzaamheden niet toegestaan.

Het blijkt dat er geen formele geschenkenregeling is die voor alle ministers en staatssecretarissen van toepassing is. Wel is er sprake van een informele procedure per ministerie waarbij geschenken aan bewindslieden geregistreerd worden. Dit verklaart het verschil tussen 2004 en 2007.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid volksvertegenwoordigers per sector: wetgeving (in procenten)

Wetgeving	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Gedragscode										
3. Organisatie beschikt over een gedragscode	0	(nvt)	100	100	86	94	54	100	83	94
waarvan: 5. De gedragscode is kenbaar voor derden	-	(nvt)	100	91	99	97	93	94	99	97
Nevenwerkzaamheden en financiële belangen										
9. Gegevens nevenwerkzaamheden zijn openbaar	100	(nvt)	91	91	87	94	71	100	85	94
Aantal respondenten	1	1	12	11	302	292	28	16	343	320

Nvt: De gedragscode en de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden zijn niet wettelijk verplicht voor de Staten-Generaal.

Overzichtstabel met resultaten integriteitsbeleid volksvertegenwoordigers per sector: wetgeving (in procenten)

Basisnormen (deels samenvallend met wetgeving)	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Gedragscode										
3. Organisatie beschikt over een gedragscode	B+W	0	100	100	86	94	54	100	83	94
waarvan: 5. De gedragscode is kenbaar voor derden	B+W	-	100	91	99	97	93	94	99	97
Nevenwerkzaamheden en financiële belangen										
7. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden	B	100	100	100	91	97	82	94	91	97
9. Gegevens nevenwerkzaamheden zijn openbaar	B+W	100	91	91	87	94	71	100	85	94
10. Informatie over bezoldigde nevenwerkzaamheden	B	100	82	73	67	76	11	81	62	76
11. Regeling voor melding financiële belangen	B	0	36	55	36	38	3	69	34	39
Informatiebescherming										
13. Voorschriften vertrouwelijke gegevens	B	100	91	100	68	78	46	88	67	79
Geschenken										
14. Geschenkenregeling beschikbaar	B	~	82	82	98	84	93	88	97	84
waarvan: 15. Meldplicht voor ontvangen geschenken	B	~	100	89	93	85	53	79	91	85
Aantal respondenten		1	12	11	302	292	28	16	343	320

~ Deze vraag is in 2004 niet gesteld aan de Eerste en Tweede Kamer.

1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING VOOR DE INVENTARISATIE

Integriteit is belangrijk

De overheid moet haar taak vervullen op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze, in overeenstemming met de rechtstatelijke en democratische kaders. Dat mag de burger van de overheid verwachten. De overheid beschikt daarbij over de publieke middelen en oefent het openbaar gezag uit. Aantastingen van de kwaliteit en integriteit van het overheidshandelen hebben een grote impact op het gezag van de overheid en daarmee de effectiviteit van het overheidsop treden. De integriteit van overheidsorganisaties is dan ook van grote betekenis.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Overheden en overheidsonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij het integriteitsbeleid in hun organisaties vormgeven. Dat neemt niet weg dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een eigen – coördinerende – verantwoordelijkheid heeft voor de wettelijke kaders en de algemene zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Om meer inzicht te krijgen in de integriteitsbevorderende maatregelen die overheidsorganisaties hebben genomen, heeft de Minister van BZK in 2004 het integriteitsbeleid bij de overheidsorganisaties van openbaar bestuur en politie geïnventariseerd. De uitkomsten van de inventarisatie gaven overheidsbreed aanleiding voor maatregelen ter verbetering. Daarom is in september 2005 in een bestuurlijk overleg met de sectoren overeengekomen dat de betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid zullen voeren dat aan bepaalde 'basisnormen' voldoet.⁷ Een gezamenlijke inzet moet ertoe leiden dat elke overheidsorganisatie in de loop van 2007 beschikt over een set van integriteitsmaatregelen die voldoet aan de geformuleerde 'basisnormen'.

Basisnormen deels wettelijk vastgelegd

De basisnormen voor integriteitsbeleid betreffen integriteitsmaatregelen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers en instrumenten om toezicht te houden op de werking van het integriteitsbeleid. Veel van deze maatregelen zijn (inmiddels) verplicht op grond van de Ambtenarenwet of de Gemeentewet. Zo geldt bijvoorbeeld voor ambtenaren al sinds 1997 een stelsel van melding en registratie en een verbod van bepaalde nevenwerkzaamheden.⁸ Daaraan is in 2003 de openbaarmaking van nevenfuncties toegevoegd voor ambtenaren die zijn aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst de openbaarmaking noodzakelijk is.⁹ Uit de laatstbedoelde wijziging van de Ambtenarenwet vloeien nog meer verplichtingen voort. Er moeten regels zijn voor het melden van financiële belangen en het bezit van en transacties in effecten en voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden (een zgn. klokkenluidersregeling). In 2006 zijn in de Ambtenarenwet nog enkele verplichtingen opgenomen. Zo dient het voor ambtenaren bevoegde gezag een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen.¹⁰

Mede vanwege de eigen verantwoordelijkheid van overheden kunnen niet alle mogelijke instrumenten ter bevordering van de integriteit van de overheid in wet- en regelgeving worden opgenomen. Zo is er geen wettelijke verplichting voor de vertrouwenspersoon integriteit of het houden van een introductiebijeenkomst integriteit voor nieuwe medewerkers. Deze instrumenten

⁷ Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, april 2006

⁸ Wet van 21 mei 1997, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden (Stb. 1997, 224).

⁹ Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60).

¹⁰ Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

worden door de belangen- en koepelorganisaties echter dermate belangrijk gevonden dat zij als basisnorm zijn geformuleerd.

Twee onderzoeken in één

In het bestuurlijk overleg van september 2005 is afgesproken de basisnormen integriteit in 2007 te evalueren. Bij de parlementaire behandeling van hiervoor genoemde wijzigingen van de Ambtenarenwet die in 2003 en 2006 zijn doorgevoerd, is toegezegd dat die wetswijzigingen zullen worden geëvalueerd. Zoals hierboven staat beschreven, vallen de (nieuwe) wettelijke verplichtingen en de basisnormen gedeeltelijk samen. Om een integraal beeld te krijgen van de stand van zaken van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties is er dan ook voor gekozen de evaluaties samen te voegen tot één inventarisatie.

Daarnaast is een evaluatie van de wet- en regelgeving voor het melden van misstanden (een zgn. klokkenluidersregeling) toegezegd. Aangezien deze evaluatie niet zozeer inventariserend van aard is, maar juist kwalitatief, heeft dit geresulteerd in een apart onderzoek en onderzoeksrapport.¹¹

1.2. DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

Doelstelling: Eén-meting

De inventarisatie is een herhaling van de inventarisatie integriteitsbeleid zoals die in 2004 heeft plaatsgevonden (één-meting). Het doel van de inventarisatie is om vast te stellen of overheidsorganisaties integriteitsbevorderende maatregelen hebben genomen. Daarmee ontstaat een beeld dat vervolgens kan worden afgezet tegen de wettelijk vastgelegde verplichtingen en de gemaakte bestuurlijke afspraken.

Het gaat om een kwantitatief onderzoek dat zich richt op de aanwezigheid van beleidsinstrumenten. Er wordt dan ook geen oordeel gegeven over de kwaliteit van deze beleidsinstrumenten. Zo is niet onderzocht hoe de instrumenten zijn ingevoerd, de rol van leidinggevendenden daarbij en de mate waarin medewerkers bekend zijn met deze instrumenten. In de inventarisatie is daardoor minder aandacht voor andere aspecten van het integriteitsbeleid die zich niet eenvoudig laten vangen in een maatregel of instrument.

Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Aan welke verplichtingen, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en in de basisnormen, moeten overheden voldoen?
- In welke mate voldoen overheden aan deze verplichtingen?
- Wat zijn de knelpunten en belemmeringen bij het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid?

Het onderzoek richt zich daarbij op het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers binnen het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en de politie.

¹¹ Universiteit Utrecht, *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, april 2008, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, in opdracht van het ministerie van BZK.

Bij de analyse van de verkregen gegevens wordt een vergelijking gemaakt tussen de verschillende overheidssectoren. Ook is er een vergelijking in de tijd: de resultaten worden afgezet tegen de gegevens van de in 2004 gehouden inventarisatie.¹²

1.3. VRAGENLIJSTEN, UITVOERING ONDERZOEK EN RESPONS

De vragenlijsten

In de inventarisatie zijn de vragenlijsten uit 2004 gehanteerd. Daarbij zijn enkele aanpassingen gedaan om de vragenlijst beter te laten aansluiten bij de huidige wet- en regelgeving. Ook zijn enkele vragen aangepast om de validiteit te verhogen. Deze vragenlijsten zijn voorgelegd aan de koepelorganisaties (IPO, VNG, UvW, NPI).

De vragenlijst voor het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren is verstuurd naar de hoogste ambtelijke functionaris (Secretaris-Generaal, gemeentesecretaris, provinciesecretaris, secretaris-directeur en griffier Eerste Kamer en griffier Tweede Kamer). Bij de politie is de vragenlijst in overleg met het NPI verstuurd naar de korpschefs met een afschrift aan de hoofden van de bureaus interne onderzoeken.

Voor de gemeenten geldt dat ook de stadsdelen en deelgemeenten van respectievelijk de gemeente Amsterdam en Rotterdam apart zijn bevraagd. Bij de politie zijn ook de Politieacademie en vts Politie Nederland opgenomen in het onderzoek.

Ten aanzien van het Rijk zijn enkele grote organisatieonderdelen en agentschappen apart bevraagd. Hierbij is aangesloten bij het onderzoek in 2004. Voor het ministerie van Justitie zijn dit de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het Parket-Generaal. Voor het ministerie van VROM is dit de Rijksgebouwendienst, voor het Ministerie van Financiën de Belastingdienst, voor het ministerie van V&W is dat Rijkswaterstaat en voor het ministerie van SZW is het de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

De vragenlijst ten aanzien van bestuurders is verstuurd naar de hoogste ambtelijke functionaris (gemeentesecretaris, provinciesecretaris, secretaris-directeur). In overleg met Algemene Zaken er voor gekozen om, in afwijking van de enquête uit 2004, één vragenlijst in te vullen voor de Ministerraad en de staatssecretarissen. Hiermee wordt aangesloten bij de opzet die ook bij de andere sectoren is gehanteerd, namelijk per bestuurlijk orgaan één enquête wordt ingestuurd. De Ministerraad is hierbij samen met de staatssecretarissen als één bestuurlijk orgaan opgevat.

De vragenlijst ten aanzien van volksvertegenwoordigers is verstuurd naar de griffier (gemeentegriffier, provinciegriffier, griffier Eerste Kamer en griffier Tweede Kamer) en naar de voorzitters van de waterschappen.

De functionarissen aan wie de vragenlijst is verstuurd, hebben deze ingevuld voor respectievelijk het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren, bestuurders of volksvertegenwoordigers.

Het onderzoek betreft dus in feite een zelfinventarisatie. Een kanttekening daarbij is dat veelal verschillende afdelingen en functionarissen betrokken zijn bij het integriteitsbeleid van een organisatie. Hierdoor is het verkrijgen van een correct en volledig beeld van het eigen integriteitsbeleid niet altijd eenvoudig. Ook bleek dat sectorale regelingen, die voor alle betrokken

¹² Hierbij is gebruik gemaakt van de oorspronkelijke database zoals deze is aangeleverd door Research voor Beleid. Door een verschil in weergave van de resultaten, is er in het huidige rapport in een aantal gevallen sprake van – kleine – verschillen met de resultaten uit 2004 zoals die destijds door Research van Beleid zijn weergegeven.

overheidsorganisaties gelden, niet altijd als zodanig zijn herkend door de functionarissen die de enquête hebben ingevuld. In dat opzicht moeten de resultaten van het onderzoek enigszins gerelativeerd worden.

Uitvoering onderzoek en respons

Eind november 2008 (week 48) hebben de respondenten een uitnodigingsemail ontvangen met daarin een link naar de vragenlijst. Na twee weken is een eerste rappel gemaïld aan diegenen die nog niet hadden gerespondeerd. De betreffende contactpersonen binnen de overheidsorganisaties zijn aanvullend hierop in week 50 en 51 telefonisch benaderd door de koepelorganisaties én door BZK met het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen.¹³ Vanwege de achterblijvende respons is begin januari besloten de sluitingstermijn van de enquête te verzetten naar 15 januari. Hierop is een tweede rappel verstuurd aan de contactpersonen die nog niet hadden gerespondeerd. Enkele enquêtes zijn per fax nog nagestuurd waardoor uiteindelijk de sluitingstermijn 22 januari betrof.

In een aantal gevallen heeft de te bevragen organisatie de vragenlijst niet ontvangen of is de ingevulde vragenlijst niet geregistreerd door het elektronische systeem. Dit heeft, in beperkte mate, invloed gehad op de respons.

In onderstaande tabellen is weergegeven hoeveel respondenten er uitgenodigd zijn (bruto steekproef) en wat de uiteindelijke respons (netto steekproef) is. Ook is de respons in 2004 weergegeven. De respons voor de ambtenaren is bij de gemeenten duidelijk achtergebleven bij de resultaten in 2004. Een mogelijke reden hiervoor is dat in 2004 álle gemeenten telefonisch zijn benaderd, terwijl in 2007 alleen de 30 grootste gemeenten telefonisch zijn benaderd met het verzoek te responderen. Voor de bestuurders geldt dat de respons in 2007 hoger is bij Rijk en provincies, maar lager bij gemeenten en waterschappen. Voor de volksvertegenwoordigers geldt dat de respons in 2007 alleen bij de waterschappen is gedaald ten opzichte van 2004.¹⁴

De respons is niet alleen van belang om de resultaten van de enquête op waarde te kunnen schatten. Ook kan het een beeld geven van het belang dat overheidsorganisaties blijkbaar hechten aan integriteitsbeleid als onderwerp of van de mate van 'enquêtemoedigheid'. Met name het laatste fenomeen kan een rol hebben gespeeld omdat de inventarisatie integriteit werd uitgevoerd vlak na de afronding van de enquête over de klokkenluidersregelingen die onder dezelfde doelgroep is gehouden.

Tabel 1.1 Respons integriteitsbeleid t.a.v. ambtenaren (in procenten)

	2007			2004
	Uitgenodigd	Deelname	% deelname	% deelname
Rijk ^a	23	18	78%	84,0%
Provincies	12	11	92%	83,3%
Gemeenten ^b	468	210	45%	72,4%
Waterschappen	27	22	84%	82,4%
Politie ^c	28	22	79%	88,9%
EK en TK	2	2	100%	50,0%
Totaal	561	285	51%	74,4%

a. Inclusief enkele grote organisatieonderdelen en agentschappen.

b. Inclusief de stadsdelen en deelsectoren van respectievelijk de gemeente Amsterdam en Rotterdam.

c. Inclusief de Politieacademie en vts Politie Nederland

¹³ Voor de gemeenten geldt dat alleen de G30 telefonisch zijn benaderd.

¹⁴ Het waterschapsbedrijf Limburg is geen formele waterschap en beschikt daarmee ook niet over een bestuur. Van daar het verschil in aantal uitgenodigde waterschappen tussen de tabel 1.1 en de tabellen 1.2 en 1.3.

Tabel 1.2 Respons integriteitsbeleid t.a.v. bestuurders (in procenten)

	2007			2004
	Uitgenodigd	Deelname	% deelname	% deelname
Rijk	1	1	100%	^a 61,5%
Provincies	12	11	92%	66,7%
Gemeenten ^b	468	152	32%	60,5%
Waterschappen	26	14	54%	82,4%
Totaal	507	178	35%	62,0%

a. In 2004 via de ministeries, in 2007 via het ministerie van AZ.

b. Inclusief de stadsdelen en deelgemeenten van respectievelijk de gemeente Amsterdam en Rotterdam.

Tabel 1.3 Respons integriteitsbeleid t.a.v. volksvertegenwoordigers (in procenten)

	2007			2004
	Uitgenodigd	Deelname	% deelname	% deelname
1 ^e en 2 ^e Kamer	2	^b 1	50%	50,0%
Provincies	12	11	92%	100,0%
Gemeenten ^A	468	292	62%	62,1%
Waterschappen	26	16	62%	82,4%
Totaal	508	320	63%	64,2%

a. Inclusief de stadsdelen en deelgemeenten van respectievelijk de gemeente Amsterdam en Rotterdam.

b. Alleen de Tweede Kamer heeft de enquête ingevuld.

1.4. OVERZICHT THEMA'S

Bij de indeling in thema's is de ordening van de inventarisatie 2004 aangehouden. Per thema zijn vragen gesteld die aansluiten bij de verplichtingen uit wet- en regelgeving en de basisnormen, aangevuld met overige vragen. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod:

Ambtenaren:

1. Integriteitsbeleid algemeen
2. Gedragscodes
3. Werving en Selectie
4. Kwetsbare functies
5. Afleggen eed of belofte
6. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen
7. Maatregelen gericht op informatiebescherming
8. Geschenkenregelingen
9. Inkoop en aanbestedingsprocedures
10. Vertrouwenspersoon integriteit, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit
11. Ondersteuning integriteitsbeleid

Politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers)

Voor politieke ambtsdragers zijn deels dezelfde onderwerpen geïnventariseerd als voor ambtenaren:

1. Integriteitsbeleid algemeen
2. Gedragscodes
3. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen
4. Maatregelen gericht op informatiebescherming
5. Geschenkenregelingen
6. Ondersteuning integriteitsbeleid

Daarnaast gelden de volgende onderwerpen specifiek voor politieke ambtsdragers:

7. Hoe wordt in de organisatie aandacht besteed aan integriteit voor politieke ambtsdragers
8. Maatregelen gericht op het voorkomen van een schijn van belangenverstremming
9. Aanspreekpunt integriteit voor politieke ambtsdragers

1.5. LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 worden de resultaten besproken van de inventarisatie voor het integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren en van politieke ambtsdragers. Deze hoofdstukken zijn ingedeeld naar de afzonderlijke thema's. Per thema worden de relevante wet- en regelgeving en de desbetreffende basisnormen kort besproken, gevolgd door de belangrijkste resultaten en een tabel. Deze tabellen tonen alleen de enquêtevragen en bijbehorende antwoorden die direct aansluiten bij wettelijke verplichtingen of bij de afspraken die in de basisnormen zijn vastgelegd. De volledige tabellen kunt u vinden in de bijlagen. De hoofdstukken eindigen met een korte samenvatting van de belangrijkste resultaten.

In hoofdstuk 4 wordt zowel voor ambtenaren als politieke ambtsdragers besproken in welke mate er sprake is van knelpunten in het integriteitsbeleid en er behoefte is aan ondersteuning.

2. RESULTATEN AMBTENAREN

In hoofdstuk 1 is opgemerkt dat het onderzoek inhoudelijk gezien een herhaling is van de inventarisatie integriteitsbeleid zoals die in 2004 heeft plaatsgevonden. Bij de opzet van het onderzoek en bij de presentatie van de uitkomsten is daarom gekozen voor dezelfde thematische benadering als bij de inventarisatie in 2004. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod:

1. Integriteitsbeleid algemeen	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
2. Gedragscodes	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
3. Werving en Selectie	(alleen basisnormen)
4. Kwetsbare functies	(alleen basisnormen)
5. Afleggen eed of belofte	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
6. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
7. Maatregelen gericht op informatiebescherming	(alleen basisnormen)
8. Geschenkenregelingen	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
9. Inkoop en aanbestedingsprocedures	(alleen basisnormen)
10. Vertrouwenspersoon integriteit, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)

Naast de onderzoeksresultaten wordt per thema de relevante wet- en regelgeving kort samengevat en wordt verwezen naar de betreffende basisnormen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting van de belangrijkste resultaten.

In de tabellen is aangegeven welke enquêtevraag het betreft (die in de bijlagen volledig zijn weergegeven) en of deze betrekking heeft op een wettelijke verplichting (W) of op een basisnorm (B). Voor een aantal enquêtevragen geldt dat hierbij meerdere antwoorden mogelijk waren. Om toch tot een eenvoudig kerngetal te komen, is uitgegaan van 100 % minus de antwoorden op 'nee' en op 'weet niet'. Hiermee is dan het percentage organisaties verkregen dat positief antwoordt op de betreffende vraag. Verder zijn enkele vragen nieuw, vandaar dat hierover voor 2004 geen gegevens beschikbaar zijn. Tot slot omvat het Rijk de ministeries en enkele grote organisatieonderdelen en agentschappen.

De enquête is door, of namens, de hoogste ambtenaar ingevuld voor de ambtelijke organisatie.

2.1. INTEGRITEITSBELEID ALGEMEEN

In de nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en Politie' van de Minister van BZK is opgenomen dat overheidsorganisaties een integriteitsbeleid moeten voeren.¹⁵ Sinds 1 maart 2006 is er voor het openbaar bestuur, de Politie en Defensie de formeelwettelijke plicht om een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.¹⁶ Daarbij moet in elk geval aandacht worden besteed aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstremming en discriminatie. Ook geldt dat het integriteitsbeleid vast onderdeel moet uitmaken van het personeelsbeleid en dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid.

¹⁵ Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, Kamerstukken II, 2002-03, 28844, nr. 2.

¹⁶ Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

Een voor de hand liggende – aanvullende – basisnorm betreft de verplichting om het integriteitsbeleid ook schriftelijk vast te leggen. Daarnaast zijn basisnormen geformuleerd over;

- het verrichten van periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen;
- het vastleggen van relevante informatie in een centraal register;
- en de betrokkenheid van het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan bij de ontwikkeling en de evaluatie/verantwoording van het integriteitsbeleid.

Deze kunnen eveneens worden gezien als verdere aan- of invulling van de genoemde wettelijke verplichtingen.

Wel beleid, nog weinig afleggen van verantwoording

Bijna alle organisaties binnen de sectoren hebben hun integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd. De sector Gemeenten en de sector Waterschappen hebben hier sinds 2004 duidelijke vooruitgang geboekt. Er is daarbij aandacht voor de vier wettelijk verplichte thema's, namelijk het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Bij de sector Gemeenten heeft echter maar de helft van de gemeenten binnen het integriteitsbeleid aandacht voor het voorkomen van discriminatie.

Tabel 2.1 Integriteitsbeleid algemeen (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
1. Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd (W+B)	95	89	100	100	63	93	70	100	77	86	100	0	67	92
3. Aandacht voor de volgende verplichte thema's (W):														
- integriteitsbewustzijn		100		91		90		91		100		100		92
- misbruik van bevoegdheden		89		100		79		82		86		100		81
- belangenverstrengeling		100		100		93		95		86		100		93
- discriminatie		83		100		45		82		91		100		56
4. Afleggen verantwoording over integriteitsbeleid [via rapportage aan volksvertegenwoordigend orgaan] (W+B):	36	61	44	64	11	30	19	32	41	45	0	0	15	35
5. Integriteit vast onderdeel personeelsbeleid (W)		94		100		86		86		100		100		88
6. Verplichte items in personeelsbeleid (W):														
- in functioneringsgesprekken		88		91		77		79		86		100		79
- in werkoverleg		88		82		74		89		82		100		77
- aanbieden scholing		76		55		27		26		82		0		36
7-8. Onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen:														
- in afgelopen 4 jaar	77	89	56	73	18	39	22	59	77	73	0	0	25	47
- frequentie: periodiek (B)	30	56	22	45	7	15	19	23	32	32	0	50	11	21
9. Informatie in centrale registers (B):														
- vertrouwensfuncties	90	83	11	82	18	37	35	59	95	100	100	50	27	48
- integriteitsschendingen	81	83	33	73	20	47	46	55	82	95	0	0	28	54
10. Politiek orgaan betrokken bij het integriteitsbeleid (B)	81	78	100	100	75	93	74	86	82	100	0	50	76	92

Verder maakt integriteit een vast onderdeel uit van het personeelsbeleid. Sinds 2006 zijn daarbij drie items wettelijk verplicht, namelijk het aan de orde stellen van integriteit in functioneringsgesprekken en in het werkoverleg en het aanbieden van scholing en vorming op het

gebied van integriteit. Voor de Gemeenten en Waterschappen geldt dat de aandacht voor integriteit door middel van het bieden van scholing achterblijft bij de andere sectoren.

Minder dan de helft van de organisaties verricht periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen. Vooral de Gemeenten en Waterschappen blijven achter bij het invoeren van deze basisnorm en bij de sector Politie is er geen toename te zien. Het Rijk en de Provincies laten wel een relevante stijging van het aantal periodieke onderzoeken zien.

Als gekeken wordt naar de informatie die in centrale registers beschikbaar is over vertrouwensfuncties en integriteitsschendingen, dan valt op dat de Politie voorop loopt terwijl de Gemeenten nog achterlopen. De sector Provincies heeft ten opzichte van 2004 een duidelijke sprong voorwaarts gemaakt.

Slechts in de sectoren Rijk en Provincies voldoen meer dan de helft van de organisaties aan de wettelijke plicht van het afleggen van verantwoording door middel van een rapportage aan het politiek vertegenwoordigend orgaan (vraag 4).¹⁷ Wel is het politiek vertegenwoordigend orgaan in de meeste gevallen betrokken bij het integriteitsbeleid (vraag 10).

2.2. GEDRAGSCODES

In hiervoor genoemde nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en Politie' is ook opgenomen dat overheidsorganisaties een 'gedragscode' moeten opstellen. Sinds 1 maart 2006 is het bevoegd gezag van ambtenaren binnen het openbaar bestuur, de Politie en Defensie ook wettelijk verplicht om te zorgen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.¹⁸ Over de naleving van die gedragscode moet jaarlijks verantwoording worden afgelegd.

De basisnorm dat de gedragscode goed kenbaar is voor medewerkers vormt een vanzelfsprekende uitwerking van deze wettelijke verplichtingen.

Op 24 januari 2007 heeft de Raad van Hoofddoelcommissarissen de 'Beroepscode voor de Politie in Nederland' vastgesteld, een 'concernbrede' (landelijke) gedragscode. Ook binnen Defensie geldt één gedragscode die binnen de diverse organisatieonderdelen van toepassing is.¹⁹

Voor de andere sectoren geldt dat de koepelorganisaties modelgedragscodes beschikbaar hebben gesteld. Organisaties kunnen een dergelijk model (integraal) overnemen of kunnen daaraan de eigen gedragscode toetsen. De Unie van Waterschappen heeft bijvoorbeeld september 2005 een handreiking voor een gedragscode beschikbaar gesteld.²⁰

Gedragscodes algemeen ingevoerd

In 2007 beschikken bijna alle bevroegde organisaties over de wettelijk verplichte gedragscode. Alleen de sector Politie blijft in het onderzoek achter.²¹ Alle organisaties met een gedragscode hebben deze ook, conform de basisnormen, kenbaar gemaakt.

¹⁷ In het Sociaal Jaarverslag Rijk wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode. Dit is niet weerspiegeld in de resultaten.

¹⁸ Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

¹⁹ Vgl. Brief van de Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, d.d. 4 april 2007 (Kamerstukken II, 30800 X, nr. 81).

²⁰ Verkrijgbaar via www.uvw.nl.

²¹ De landelijke Beroepscode, ook wel Code Blauw genoemd, is blijkbaar niet door alle geënuquëeerde functionarissen herkend als een gedragscode voor het eigen korps, of moet wellicht nog worden geïmplementeerd in het eigen korps.

Gedragscodes worden vooral bekendgemaakt via het internet (bijlage tabel 13). In vergelijking met 2004 wordt er minder gebruik gemaakt van andere methoden, zoals bekendmaking via de personeelsfunctionaris of het kunnen opvragen van de gedragscode. Het gebruik van brochures laat een wisselend beeld zien. Bij de Waterschappen worden brochures meer benut, maar bij de Provincies is het gebruik gedaald. Tot slot blijkt dat organisaties gemiddeld twee keer zo vaak het personeel betrekken bij het opstellen van de gedragscode (bijlage 1 tabel 4). Zo is bij de Waterschappen ten opzichte van 2004 sprake van een verdubbeling naar vijftig procent. De Provincies maken hiervan het minst gebruik en is dit zelfs gedaald naar negen procent.

Ondanks de wettelijke verplichting legt een nog te beperkt aantal organisaties die beschikken over een gedragscode, verantwoording af over naleving van de gedragscode via het jaarverslag. Behalve bij het Rijk is hierin wel een lichte vooruitgang te constateren.

Tabel 2.2 Gedragscodes (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschappen		Politie		1 ^e en 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
11. Beschikt over gedragscode (W+B)	86	94	100	100	62	91	67	95	76	64	0	0	65	89
waarvan: 13. De gedragscode is kenbaar voor medewerkers (B)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-	-	Ja	Ja
waarvan: 14. Verantwoording over naleving gedragscode [onderdeel van jaarverslag] (W)	42	35	33	55	17	34	17	24	50	50	-	-	21	35

2.3. WERVING EN SELECTIE

In het kader van de basisnormen is afgesproken dat overheidsorganisaties beschikken over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit. Deze procedures kunnen toe zien op het controleren van diploma's en getuigschriften, procedures tijdens het sollicitatiegesprek, het controleren van referenties en het vragen van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG).²²

Controle op referenties blijft achter

Over het geheel zien we dat organisaties, met uitzondering van een enkel waterschap, beschikken over procedures in het kader van werving- en selectie. Een procedure met betrekking tot de sollicitatiegesprekken wordt gemiddeld in driekwart van de organisaties toegepast (zie bijlage 1 tabel 15). Het controleren van diploma's vindt het meest plaats bij de sector Provincies (91 %). Het controleren van referenties en het aanvragen van een VOG wordt gemiddeld in een meerderheid van de organisaties toegepast. Bij de sector Rijk verlangen zelfs bijna alle organisaties een VOG van nieuwe medewerkers.

Tabel 2.3 Werving en Selectie (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschappen		Politie		1 ^e en 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
15. Beschikt over procedures W&S (aandacht integriteit) (B)	100	100	89	100	87	98	85	91	95	100	100	100	88	93

²² Zie in dit verband ook de vergelijkbare opmerkingen die ter zake zijn gemaakt in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, Kamerstukken II, 2003-2004, 29436, nr. 3, blz. 8-9.

2.4. KWETSBARE FUNCTIES

In elke organisatie zijn er functies die vanuit het oogpunt van integriteit extra kwetsbaar zijn. In de basisnormen is opgenomen dat organisaties moeten beoordelen welke functies dat zijn. Te denken valt aan functies waarin men te maken heeft met inkoop en aanbestedingstrajecten of bijvoorbeeld functies waarbij de ambtenaar een grote discretionaire bevoegdheid heeft, zoals bij de afgifte van vergunningen. De organisaties moeten van die functies een overzicht bijhouden en maatregelen nemen om integriteitsinbreuken bij dergelijke functies te voorkomen. Het minimaliseren van risico's kan onder meer door functieroulatie, functiescheiding en screening van kandidaten. Ook kunnen voor bepaalde functies nadere procesbeschrijvingen worden gemaakt, waardoor de morele dilemma's waarmee de ambtenaar bij de uitvoering van zijn werkzaamheden kan worden geconfronteerd, worden beperkt.²³

Geen overzicht van kwetsbare functies

Zoals tabel 2.4 laat zien, is er een sterke variatie in het aantal organisaties dat een overzicht bijhoudt van kwetsbare functies. Bij het Rijk, Provincies en Politie houdt ongeveer een derde van de onderzochte organisaties een dergelijk overzicht bij. Bij de sector Waterschappen is dit krap de helft en bij sector Gemeenten slechts twintig procent. Verder valt op dat er alleen bij het Rijk sprake is van een lichte daling terwijl de andere sectoren hierin een sterke stijging hebben doorgemaakt.

Niettemin hebben de meeste organisaties wel maatregelen getroffen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies. Hierbij is ten opzichte van 2004 vooruitgang geboekt door Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Het Rijk en Politie voldeden al aan deze basisnormen.

Tabel 2.4 Kwetsbare functies (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e en 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
16. Bijhouden overzicht kwetsbare functies (B)	86	72	33	64	5	20	11	45	52	77	0	50	14	31
18. Treffen maatregelen ter voorkoming integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies (B)	91	94	78	91	50	76	56	82	100	100	100	100	56	79

2.5. AFLEGGEN AMBTSEED OF -BELOFTE

De basis voor het goed ambtelijk handelen is het goed ambtenaarschap. Het goed ambtenaarschap is opgenomen in de formele wet.²⁴ Met de eed of belofte benadrukt de ambtenaar bij zijn aanstelling uitdrukkelijk dat hij zich als een goed ambtenaar zal gedragen. De eed of belofte kan er toe bijdragen dat de ambtenaar zich meer bewust wordt van zijn bijzondere positie als overheidsdienaar en de consequenties die dat heeft voor zijn handelen.

Veel rechtspositie- en modelreglementen voorzagen al in een eed- of belofteaflegging. Om het belang van de eed of belofte verder te markeren is sinds 1 maart 2006 wettelijk voorgeschre-

²³ Vgl. Kamerstukken II, 2003-2004, 29436, nr. 3, blz. 9-10

²⁴ Vgl. de artikelen 125ter van de Ambtenarenwet en 12bis van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Beide artikelen zijn ingevoegd bij de Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

ven dat bij de aanstelling als ambtenaar de eed of belofte wordt afgelegd.²⁵ De sector Provincies heeft hieraan bijvoorbeeld invulling gegeven in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies.²⁶

Stijging in afleggen eed of belofte

We zien dat in meer organisaties bij aanstelling de eed of belofte wordt afgelegd, van 24 % naar 84 %. Voor het Rijk, Provincie, Politie en Eerste en Tweede Kamer geldt dat zij voldoen aan hun wettelijke verplichting. In de sector Provincies is daarbij sprake van een aanzienlijke stijging van 38 % in 2004 naar 100 % in 2007. Bij de Gemeenten en de Waterschappen is er een sterke progressie ten opzichte van 2004, maar is nog niet in alle gevallen voldaan aan de wettelijke verplichting.

Aanvullend wordt opgemerkt dat gemiddeld tachtig procent van de organisaties de aflegging van de eed of belofte koppelen aan een introductiebijeenkomst (bijlage 1 tabel 20). Sommige organisaties gaan verder dan de wettelijke verplichting tot het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding. Ook 'zittende' ambtenaren die de eed of belofte (nog) niet hebben afgelegd, krijgen de mogelijkheid dit alsnog te doen. Opvallend is dat alle provincies deze mogelijkheid bieden (bijlage 1 tabel 21), ter vergelijking, het totale gemiddelde is 65 procent.

Tabel 2.4 Afleggen ambtseed of -belofte (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
19. Afleggen ambtseed of -belofte bij aanstelling (W+B)	100	100	38	100	14	80	15	82	95	100	100	100	24	84

2.6. REGELINGEN NEVENWERKZAAMHEDEN EN FINANCIËLE BELANGEN

Sinds 1997 verplichten de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 om regels te stellen over een geclausuleerde meldingsplicht, een bevoegdheid tot registreren van nevenwerkzaamheden en het geclausuleerde verbod van bepaalde nevenwerkzaamheden.²⁷

Met ingang van 1 mei 2003 is dit stelsel van regulering van nevenwerkzaamheden uitgebreid. De uitbreiding betreft de verplichte openbaarmaking van geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren die zijn aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden noodzakelijk is.²⁸ Openbaarmaking van nevenwerkzaamheden zal mede in het licht van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in zijn algemeenheid gelden. Het moet beperkt blijven tot die gevallen waarin dat een wezenlijke bijdrage levert aan een transparant en deugdelijk overheidsoptreden. Daarbij is in het bijzonder gedacht aan topambtenaren die dicht bij de

²⁵ Vgl. de artikelen 125quinquies, eerste lid, onder a, en tweede lid, van de Ambtenarenwet en 12quater, eerste lid, onder a, van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Beide artikelen zijn ingevoegd bij de Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 695).

²⁶ Vgl. artikel F.1, zevende lid, van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP).

²⁷ Wet van 21 mei 1997, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden (Stb. 224). Via artikel 50 van de Politiewet 1993 zijn deze wijzigingen ook relevant voor de sector Politie.

²⁸ Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60).

politiek staan en regelmatig namens de minister/het openbaar bestuur publiekelijk optreden.²⁹ In de sector Provincies is dit nader ingevuld met de verplichting tot openbaarmaking van de gemelde nevenwerkzaamheden (met vermelding van de eventueel gestelde beperkingen aan het verrichten van de nevenwerkzaamheden) van ambtenaren in de functieschalen 14 en hoger.³⁰

Behalve nevenwerkzaamheden kan ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties oorzaak zijn van (de schijn van) belangenverstremgeling of andere integriteitsaantastingen. Om de integriteit van overheidsorganisaties te bevorderen is met ingang van 1 mei 2003 tevens een bepaling in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 opgenomen die de mogelijkheid biedt om een meldplicht voor dergelijke belangen en transacties te regelen.³¹ De keuze voor invoering van een meldplicht is overgelaten aan de decentrale regelgevers. Meer nog dan bij nevenwerkzaamheden is de aanvaardbaarheid van het hebben van financiële belangen of het verrichten van effectentransacties sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dat hangt samen met de diversiteit aan financiële belangen en transacties in relatie tot de functie die men bekleedt en de organisatie waar men werkzaam is. Een verplichte melding bij alle overheidsorganisaties is, gelet op de omstandigheden, niet altijd passend of noodzakelijk.³²

Uitvoering nieuwe wetgeving loopt achter

Bijna alle organisaties voldoen aan de verplichting een regeling vast te stellen met betrekking tot de verplichte melding van nevenwerkzaamheden. Ook wordt in het algemeen een overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden bijgehouden.

Tabel 2.6 Regelingen nevenwerkzaamheden en financiële belangen (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
23. Regeling verplichte melding nevenwerkzaamheden (W+B)	100	94	89	91	62	83	70	91	100	91	100	100	67	85
24. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden (W+B)	73	78	78	73	58	77	52	82	82	77	100	100	60	78
25. Regeling verplichte openbaarmaking gemelde nevenwerkzaamheden (W+B)	18	56	22	82	9	39	4	37	10	36	0	50	9	41
26. Regeling verplichte melding financiële belangen etc. (W+B)	13	17	0	55	2	17	0	18	0	18	0	0	3	19

Afgezet tegen de resultaten in 2004 is duidelijk vooruitgang geboekt ten aanzien van de verplichtingen inzake het vaststellen van een regeling met betrekking tot de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden. Dat geldt ook voor de regeling met betrekking tot verplichte melding van financiële belangen. Desondanks voldoet minder dan de helft van de

²⁹ Vgl de memorie van toelichting bij de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit, Kamerstukken II, 2000-01, 27602, nr. 3, blz. 3-4.

³⁰ Vgl. Artikel F.1, eerste lid, van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP).

³¹ Vgl. artikel 125, tweede lid, Ambtenarenwet en artikel 12, tweede lid, Militaire Ambtenarenwet. Artikel 125, tweede lid, Ambtenarenwet is via artikel 50 van de Politiewet 1993 ook relevant voor de sector Politie.

³² Bij Besluit van 3 februari 2006 in verband met het opnemen van bepalingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden (Stb. 2006, 129) zijn voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie nadere regels opgenomen in de desbetreffende rechtspositiebesluiten.

organisaties binnen de sectoren aan deze wettelijke verplichtingen. De sector Provincies vormt hierop een positieve uitzondering.³³ Voor het Rijk geldt echter dat de verplichte openbaarmaking van nevenfuncties van topmanagers door het Bureau ABD zich niet heeft weerspiegeld in de resultaten van het onderzoek.

2.7. MAATREGELEN GERICHT OP INFORMATIEBESCHERMING

Een ambtenaar moet zorgvuldig en correct omgaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Voor een integere overheidsorganisatie is het van belang dat men erop mag vertrouwen dat de informatie waarover de overheid beschikt niet wordt misbruikt. Verder moet worden voorkomen dat overheidsinformatie wordt 'gelekt' of op andere wijze bij onbevoegden terecht kan komen. Informatiebeveiliging omvat dus mede de beveiliging van communicatie- en computerapparatuur.

In de basisnormen is opgenomen dat overheidsorganisaties voorschriften vaststellen over het kennisnemen van en omgaan met vertrouwelijke informatie. Ook moet de organisatie maatregelen treffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten of raadplegen, of dat dergelijke gegevens worden verminkt.

Organisaties nemen maatregelen ter bescherming van vertrouwelijke informatie

In vergelijking met 2004 is er duidelijk vooruitgang geboekt. Er is een grote toename te zien bij het stellen van voorschriften ten aanzien van de omgang met vertrouwelijke informatie. Ook treffen binnen de sectoren Rijk, Provincies en Politie alle organisaties maatregelen ter bescherming van vertrouwelijke informatie. Alleen de Gemeenten en Waterschappen blijven hierbij achter.

Tabel 2.7 Maatregelen gericht op informatiebescherming (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
27. Voorschriften omgang met vertrouwelijke informatie (B)	100	100	67	100	48	73	48	82	95	95	0	50	54	78
28. Maatregelen ter bescherming (B)	91	100	88	100	75	79	78	86	100	100	100	100	77	84

2.8. GESCHENKENREGELINGEN

De problematiek van de belangenverstremming kan zich voordoen in tal van situaties. Bij nevenwerkzaamheden, financiële belangen, het bezit van en transacties met effecten, maar bijvoorbeeld ook bij het aanvaarden van door derden aangeboden diensten, diners en arrangementen voor evenementen. Voor rijksambtenaren en politieambtenaren is reeds langere tijd in de betreffende rechtspositiebesluiten opgenomen dat het de ambtenaar verboden is in zijn ambt geld, geschenken, diensten of kortingen te bedingen of, anders dan met goedvinden van

³³ Desondanks is het opvallend dat niet alle provincies hebben aangegeven aan de verplichtingen ten aanzien van nevenwerkzaamheden te voldoen aangezien in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies de verplichte melding, registratie en openbaarmaking (bij schalen 14 en hoger) van nevenwerkzaamheden is geregeld.

het bevoegd gezag, aan te nemen.³⁴ Voor het rijks personeel is dit verder uitgewerkt in de circulaire Aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren.³⁵

Als basisnorm geldt dat overheidsorganisaties een regeling dienen te hebben voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen en dat deze – ter handhaving van de gestelde regels – een meldplicht dient te bevatten voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen.

Vaker een geschenkenregeling

Bijna alle organisaties beschikken conform de basisnormen over een geschenkenregeling voor ambtenaren. Hierin is vaker dan in 2004 een meldplicht opgenomen.

In 81 % van de geschenkenregelingen houdt de organisatie voor het aannemen van geschenken een maximumbedrag aan van 50 euro of lager. Negen procent van de organisaties met geschenkenregeling heeft bepaald dat er geen geschenken mogen worden aangenomen en zeven procent heeft geen maximumbedrag vastgesteld (bijlage 1 tabel 31).

Tabel 2.8 Geschenkenregelingen (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Waterschappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
29. Regeling voor aannemen van geschenken of uitnodigingen (B)	100	94	100	100	77	95	81	95	64	82	100	100	78	94
waarvan: 30. Meldplicht voor aannemen van geschenken en uitnodigingen (B)	64	71	89	100	84	94	71	81	85	89	100	50	82	91

2.9. INKOOP EN AANBESTEDINGSPROCEDURES

Inkopen en aanbesteden binnen de overheid is een complex proces, waarbij altijd rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld afhankelijkheden en tegengestelde belangen. Contacten met derden door inkopers en managers, waarbij vaak grote (financiële) belangen in het geding zijn, maken dat dit proces meer dan gemiddelde integriteitsrisico's met zich brengt. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld 'vriendjespolitiek' ('draaideurconstructies'), verstrengelingen van belangen of het aannemen van geschenken. Gezien vanuit het oogpunt van integriteit zijn inkoop en aanbesteding in elke organisatie kwetsbare processen. In de basisnormen is dan ook opgenomen dat overheidsorganisaties een inkoop- en aanbestedingsbeleid dient vast te stellen. Dit beleid dient richtlijnen te bevatten voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding.

Sectoren hebben inkoop- en aanbestedingsbeleid

Bijna alle sectoren beschikken in 2007 over een vastgelegd inkoop- en aanbestedingsbeleid. Alleen de sector Politie laat een wat mindere score zien.³⁶ Wel hebben politiekorpsen en gemeenten in hun beleid vaker dan in 2004 specifieke regels gesteld over het aantal aan te vragen offertes en het vastleggen van keuzes voor bepaalde procedures van aanbesteding. Opvallend is de daling in het aantal Provincies dat regels heeft voor het aantal aan te vragen offertes. De Staten-Generaal, Waterschappen en het Rijk voldoen het meest aan de basisnormen.

³⁴ Vgl de artikelen 64, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en 55c van het Besluit algemene rechtspositie Politie.

³⁵ Circulaire aan de ministers, Aanvaarden van geschenken door Rijksambtenaren, Stcrt. 1999, nr. 154, blz.5.

³⁶ De richtlijn 'Integriteit in het zakelijk verkeer' is door de Raad van Hoofdd commissarisaren vastgesteld (najaar 2007 en wordt per korps bekrachtigd in het overleg tussen korpsleiding en ondernemingsraad.

Tabel 2.9 Inkoop en aanbestedingsprocedures (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
32-33. Vastgesteld inkoop- een aanbestedingsbeleid (B)	100	100	100	100	78	94	93	100	77	73	100	100	80	94
<i>waarvan</i> : - regels m.b.t. aantal aan te vragen offertes (B)	95	94	100	82	65	85	89	100	50	81	100	100	68	87
<i>waarvan</i> : - vastlegging keuzen voor procedures van aanbesteding (B)	86	94	89	100	61	83	85	95	59	81	100	100	65	85

2.10. VERTROUWENSPERSOON INTEGRITEIT, MELDEN VAN MISSTANDEN EN HANDELWIJZE BIJ AANTASTING INTEGRITEIT

Misstanden in de organisatie doen afbreuk aan het goede functioneren van de overheid en tasten de geloofwaardigheid aan. Willen misstanden adequaat worden opgelost, dan moet binnen elke overheidsorganisatie duidelijk zijn hoe een ambtenaar moet omgaan met vermoedens van misstanden. Daarom is bij de wet van 23 januari 2003, tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60) voor de verschillende overheden de verplichting vastgelegd om daarvoor een procedure vast te stellen.³⁷ De procedure richt zich met name op de melding, maar het spreekt voor zich dat die procedure ook het verrichten van onderzoek en de uiteindelijke afhandeling betreft, zoals ook is opgenomen in de basisnormen.

Om te bereiken dat misstanden (intern) worden gemeld en opgespoord, is het ook nodig dat degene die werkzaam is bij de overheid vermoedens van een misstand kenbaar kan maken zonder dat hij daarvan nadelen ondervindt. Daartoe is bij voornoemde wet een beschermingsbepaling voor de melder opgenomen in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet: De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden uit volgens de vastgestelde procedure, zal als gevolg van het uiten van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.³⁸

Eén van de uitgangspunten bij de genoemde wijziging van de Ambtenarenwet is geweest dat misstanden, of vermoedens daarvan, eerst intern aan de orde moeten worden gesteld. In aanvulling op die interne procedure is een externe procedure wenselijk geacht.³⁹ In de basisnormen is dan ook als verdere uitwerking van de wettelijke verplichting opgenomen dat de regeling de toegang bevat tot een onafhankelijke (externe) instantie.

³⁷ Bij Besluit van 3 februari 2006, tot wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Besluit algemene rechtspositie Politie, het Besluit rechtspositie vrijwillige Politie, het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie, het Algemeen Militair Ambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal en het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken in verband met het opnemen van bepalingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden (Stb. 2006, 129) zijn deze regels voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie opgenomen in de desbetreffende rechtspositiebesluiten.

³⁸ Vgl. (thans) de artikelen 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet en art 12quater, tweede lid, van de Militaire ambtenarenwet 1931.

³⁹ Vgl. de memorie van toelichting bij de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Kamerstukken II, 2000-01, 27602, nr. 3, blz. 10), de – aangenomen – motie van het kamerlid Scheltema-de Nie, (Kamerstukken II, 2001-02, 27602, nr. 11) en de naar aanleiding van deze motie doorgevoerde wijziging van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Stcrt. 31 december 2002, nr.249, blz. 6)

De vertrouwenspersoon integriteit (VPI) kan een belangrijke rol spelen bij het gestalte geven aan integriteit binnen de organisatie. De VPI fungeert als klankbord voor de ambtenaar. Hij heeft desgevraagd een adviserende taak over de wijze waarop een medewerker kan omgaan met kennis over mogelijke integriteitsinbreuken binnen de organisatie. De VPI kan ook een rol spelen bij het melden van vermoede misstanden.⁴⁰ Met ingang van 10 maart 2006 is in de procedureregels voor het melden van misstanden in de sectoren Rijk, Defensie en Politie de instelling van een vertrouwenspersoon integriteit verplicht gesteld (Stb. 2006, 129). Ook in de basisnormen is de instelling van een vertrouwenspersoon integriteit opgenomen.

Procedure onderzoek en afhandeling loopt achter

In vergelijking met 2004 hebben meer gemeenten en waterschappen een vertrouwenspersoon integriteit aangesteld. De sector Politie blijft duidelijk achter bij het implementeren van deze basisnorm.⁴¹

Aanvullend kan worden opgemerkt dat in 61 % van de organisaties die een vertrouwenspersoon integriteit hebben aangesteld, deze vertrouwenspersoon tevens fungeert als vertrouwenspersoon voor ongewenst gedrag (bijlage 1 tabel 38).

Tabel 2.10 VPI, melden van misstanden en handelwijze bij aantasting integriteit (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e & 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	37. Vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties (B)	91	89	89	91	42	73	52	95	55	50	100	50	47
39-40. Procedure melden vermoedens misstanden (W+B)	82	89	100	100	84	88	93	100	23	55	100	50	81	86
waarvan: - toegang tot onafhankelijke commissie (B)	57	75	89	91	67	74	67	86	5	83	100	0	64	76
41. Procedure onderzoek (B)	82	78	44	73	29	41	50	50	100	95	100	50	38	49
43. Procedure afhandeling integriteitsinbreuk (B)	45	64	44	63	11	51	15	64	82	76	0	0	18	57

Alle sectoren dienen te beschikken over een procedure voor het melden van misstanden. Bij de implementatie van deze verplichting is vooruitgang geboekt. Opvallend is dat de Politie hiervoor in dit onderzoek op 55 % blijft steken.⁴² Binnen de sectoren bevat de regeling bij minstens driekwart van de organisaties, conform de basisnormen, toegang tot een onafhankelijke commissie.

Verder zullen veel sectoren, maar vooral de Gemeenten en Waterschappen, extra aandacht moeten besteden aan de basisnorm tot vastlegging van een procedure voor het verrichten van onderzoek nadat een vermoeden van misstand is gemeld. De Politie heeft dit juist wel al goed geïmplementeerd. Ten slotte valt op dat de procedure voor de afhandeling van een gebleken integriteitsinbreuk door alle sectoren nog niet goed is uitgewerkt.

⁴⁰ Zie ook in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit. Vgl. Kamerstukken II, 27602, nr. 3, blz. 10.

⁴¹ Wellicht kan dit deels verklaard worden doordat de korpsen een andere benaming hanteren; adviseur integriteit.

⁴² Dit terwijl de procedure voor het melden van misstanden is uitgewerkt in het Besluit algemene rechtspositie politie.

2.11. SAMENVATTING

Uit de resultaten blijkt ten eerste dat er in vergelijking met 2004 sprake is van een duidelijke vooruitgang in de mate waarin het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en politie in hun integriteitsbeleid voor ambtenaren voldoen aan de wettelijke verplichtingen en basisnormen. Het is dankzij een (flinke) toename op meerdere punten dat de Provincies nu aan bijna alle verplichtingen en afspraken voldoen. Ook de Gemeenten en Waterschappen hebben een duidelijke stijging laten zien.

Ten tweede laten de cijfers duidelijke verschillen zien tussen de sectoren. Zo voldoen Provincies en het Rijk het meest aan de verplichtingen en afspraken, gevolgd door de Politie. Waterschappen, maar vooral Gemeenten, zijn ondanks hun stijging minder ver in de invoering van de integriteitsmaatregelen. Ook het integriteitsbeleid ten aanzien van de ambtenaren van de Staten-Generaal blijft nog achter bij de andere sectoren. Deels laten die verschillen zich verklaren door de variatie in aard en omvang van de sectoren.⁴³

Ten derde blijkt dat de mate waarin de specifieke wettelijke verplichtingen en basisnormen worden nageleefd duidelijk onderling verschillen. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

Invoering wettelijke verplichting

Circa de helft van de wettelijk verplichte onderdelen is door 80 procent of meer van alle onderzochte organisaties ingevoerd. Zo voert 92 procent een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid, waarbij 81 procent aandacht heeft voor de vier verplichte thema's (integriteitsbewustzijn, misbruik bevoegdheden, belangenverstremming, discriminatie). Integriteit is bij 88 procent van de organisaties een vast onderdeel van het personeelsbeleid. Ook beschikt 89 procent over een gedragscode en laat 84 procent van de organisaties haar nieuwe medewerkers de wettelijke verplichte ambtseed afleggen. Voorts beschikt 85 procent over een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden en 86 procent over een procedure voor het melden van misstanden.

Tegelijkertijd zien we dat een enkele wettelijke verplichting door minder dan 50 procent van de onderzochte organisaties wordt nageleefd. Dit betreft voor de wetwijziging van 2003 het instellen van een regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden (41 %), en het instellen van een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen etc. (19 %). Voor de wetwijziging van 2006 geldt dit voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid (35 %) en over de naleving van de gedragscode (35 %).

Ten slotte zien we dat de drie verplichte items in het personeelsbeleid (integriteit in functioneringsgesprekken, werkoverleg en scholing) nog niet overal zijn ingevoerd (gemiddeld 64 %) en dat nog niet alle organisaties een overzicht hebben van de gemelde nevenwerkzaamheden (78 %).

Invoering basisnormen

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt dat ongeveer de helft door meer dan 80 procent van alle onderzochte organisaties is ingevoerd. Zo beschikt maar liefst 94 procent over een regeling voor geschenken en uitnodigingen, beschikt 94 pro-

⁴³ Voor de politie geldt bijvoorbeeld dat veel richtlijnen eerst door de Raad van Hoofdcommissarissen worden vastgesteld om daarna per korps te worden bekrachtigd in het overleg tussen de korpsleiding en de ondernemingsraad.

cent over vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid en besteedt 95 procent in de procedures voor werving en selectie aandacht aan integriteit.

Daar staat tegenover dat een enkele basisnorm door minder dan de helft van de onderzochte organisaties is ingevoerd. Zo verricht 47 procent van de onderzochte organisaties onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen, waarbij het periodiek onderzoek nog verder achterblijft (21 %). Ook het bijhouden van een overzicht van kwetsbare functies loopt met 31 procent nog flink achter.

Daarnaast wordt een aantal basisnormen wel door een meerderheid, maar nog niet door alle onderzochte organisaties nageleefd. Zo beschikt bijvoorbeeld een kwart van de organisaties niet over een vertrouwenspersoon integriteit en hebben zij geen maatregelen genomen om integriteitsinbreuken te voorkomen.

3. RESULTATEN POLITIEKE AMBTSDRAGERS

Sinds jaar en dag leggen politieke ambtsdragers bij hun beëdiging de ambtseed of -belofte af. Daarnaast zijn in wet- en regelgeving voor politieke ambtsdragers regels opgenomen met betrekking tot nevenwerkzaamheden en het vaststellen van gedragscodes. In de basisnormen zijn enkele aanvullende normen opgenomen, zoals over de omgang met informatie.⁴⁴

Het onderzoek is inhoudelijk gezien een herhaling van de inventarisatie integriteitsbeleid zoals die in 2004 heeft plaatsgevonden. Bij de opzet van het onderzoek en bij de presentatie van de uitkomsten is daarom gekozen voor dezelfde thematische benadering als bij de inventarisatie in 2004. Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan bod:

1. Integriteitsbeleid algemeen	(geen wet- en regelgeving, geen basisnormen)
2. Gedragscodes	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
3. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen	(zowel wet- en regelgeving als basisnormen)
4. Maatregelen gericht op informatiebescherming	(alleen basisnormen)
5. Geschenkenregelingen	(alleen basisnormen)

Naast de onderzoeksresultaten wordt per thema de relevante wet- en regelgeving kort samengevat en wordt verwezen naar de betreffende basisnormen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting van de belangrijkste resultaten.

In de tabellen is aangegeven welke enquêtevraag het betreft (die in de bijlagen volledig zijn weergegeven) en of deze betrekking heeft op een wettelijke verplichting (W) of op een basisnorm (B). Voor een aantal enquêtevragen geldt dat hierbij meerdere antwoorden mogelijk waren. Om toch tot een eenvoudig kerngetal te komen, is uitgegaan van 100 % minus de antwoorden op 'nee' en op 'weet niet'. Hiermee is dan het percentage organisaties verkregen dat positief antwoordt op de betreffende vraag. In 2004 heeft alleen de Tweede Kamer de enquête ingevuld, in 2007 zowel de Eerste Kamer als Tweede Kamer. Hierdoor kan het voorkomen dat het resultaat is gedaald van 100 % naar 50 %.

De enquête is door de hoogste ambtenaar beantwoord namens het betreffende bestuur en door de griffier namens het politiek vertegenwoordigend orgaan.

3.1. INTEGRITEITSBELEID ALGEMEEN

Voor het goed functioneren van de overheid zijn gezaghebbende bestuurders nodig. Bestuurders genieten het vertrouwen van de burgers omdat ze deskundig, gedreven en integer zijn. Wanneer de integriteit van de bestuurders ter discussie staat, wordt het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast. Bestuurders moeten zich daarvan bij hun handelen bewust zijn. Hun integriteit kan door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen onder druk komen te staan zoals de steeds sterkere verstrengeling van het publieke en het private domein.

Een aantal algemene aspecten van integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers zijn niet vastgelegd in wet- en regelgeving of in de basisnormen. Vanwege de vergelijkbaarheid met de inventarisatie uit 2004 zijn deze vragen opnieuw in de enquête opgenomen. Zo is gevraagd in hoeverre de betreffende organisatie aandacht besteedt aan integriteit voor politieke ambtsdragers en of er een aanspreekpunt is waartoe politieke ambtsdragers zich kunnen wenden met integriteitsvraagstukken. Tevens is het bestuur gevraagd naar maatregelen gericht op het

⁴⁴ Zie ook 'Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen', januari 2007.

voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling bij risicovolle besluitvormingsprocedures. De volksvertegenwoordigers is gevraagd of de fracties een eigen integriteitsbeleid kennen.

Aandacht voor integriteit, minder aanspreekpunten

Net als in 2004 blijkt dat binnen de sectoren het bestuur en politiek vertegenwoordigend orgaan op verschillende manieren aandacht besteden aan de integriteit van politieke ambtsdragers. Het afleggen van de eed of belofte blijkt met gemiddeld 86 procent het belangrijkste moment voor die aandacht (zie bijlage 2 en 3, tabel nr. 1).

Niet elk bestuur of volksvertegenwoordigend orgaan beschikt over een aanspreekpunt voor integriteitsvraagstukken. Wel is hierin vooruitgang waar te nemen. Bij de volksvertegenwoordigers is hier juist een toename te zien, vooral bij de Waterschappen. De Gemeenten lopen hierin nog achter.

Voor bestuurders geldt dat bij Rijk, Provincies en Gemeenten maatregelen zijn getroffen om (de schijn van) belangenverstremgeling bij risicovolle besluitvorming te voorkomen. Bij de Waterschappen is dat in iets mindere mate het geval. Vooral collegiale besluitvorming (gemiddeld 90 %) en openbaarheid van besluitvorming (gemiddeld 81 %) zijn de maatregelen die mogelijke belangenverstremgeling moeten tegengegaan (zie bijlage 2, tabel nr. 17).

Bij de volksvertegenwoordigers is nagegaan of fracties over een eigen integriteitsbeleid beschikken. De fracties in de Eerste en Tweede Kamer beschikken inmiddels over een eigen integriteitsbeleid. Bij de fracties bij de Provincies is er op dit punt een sterke toename te zien ten opzichte van 2004. De Gemeenten blijven hierbij achter. Voor de waterschappen geldt dat het algemeen bestuur niet is ingedeeld in fracties, waardoor een eigen integriteitsbeleid niet mogelijk is. Het eigen integriteitsbeleid wordt vooral ingevuld door middel van een gedragscode (gemiddeld 23 %) en/of het melden van nevenwerkzaamheden (gemiddeld 39 %, zie bijlage 3, tabel nr. 2).

Tabel 3.1 Integriteitsbeleid algemeen (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	1. Aandacht voor integriteit	62	100	100	91	89	93	96	100	89
6. Aanspreekpunt beschikbaar voor integriteitsvraagstukken	88	~	88	82	52	74	63	71	55	75
17. Voorkomen belangenverstremgeling besluitvormingsprocedures	83	100	100	100	89	95	82	83	90	95
Volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	1. Aandacht voor integriteit	100	100	100	100	88	96	89	100	89
6. Aanspreekpunt beschikbaar voor integriteitsvraagstukken	0	~	64	100	56	63	57	94	56	66
2. Eigen integriteitsbeleid fracties	0	100	36	82	49	43	16	* 31	38	44

~ Vanwege het ontbreken van een gedragscode is deze vraag niet beantwoord.

* Het algemeen bestuur van de waterschappen is formeel niet ingedeeld in fracties.

3.2. GEDRAGSCODES

Met de invoering van het duale bestuur bij Gemeenten en Provincies, is het volksvertegenwoordigende orgaan wettelijk verplicht voor zichzelf en voor het bestuur een gedragscode vast te stellen.⁴⁵ Ook bij de Waterschappen geldt sinds kort dat het algemeen bestuur een gedragscode opstelt voor de leden van algemeen en dagelijks bestuur alsmede voor de voorzitter.⁴⁶ De wetgeving stelt geen inhoudelijke eisen aan de gedragscodes. Voor de Staten-Generaal en voor ministers en staatssecretarissen is een dergelijke gedragscode niet wettelijk verplicht.

Aanvullend is in de basisnormen opgenomen dat de gedragscode voor politieke ambtsdragers goed kenbaar is. De 'Handreiking integriteit politieke ambtsdragers gemeenten, provincies en waterschappen' van januari 2007 bevat een modelgedragscode die houvast geeft bij concrete situaties die zich kunnen voordoen in de dagelijkse bestuurspraktijk.⁴⁷

Gedragscodes algemeen ingevoerd

Bij de Provincies en de Waterschappen blijkt dat volledig is voldaan aan de wettelijke verplichting. Er is daar in alle gevallen een gedragscode voor zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers. Bij de Waterschappen is daarbij sprake van een aanzienlijke toename en dat terwijl de verplichting tot het vaststellen van een gedragscode voor hen pas eind december 2007 in werking is getreden. De gedragscode is bijna altijd kenbaar voor derden, bijvoorbeeld door deze op te vragen of via het internet (bijlage 2 tabel 4, bijlage 3, tabel 5).

Zowel voor de Staten-Generaal als voor bewindslieden is geen gedragscode opgesteld. Dit is weliswaar niet wettelijk voorgeschreven, maar maakt wel onderdeel uit van de basisnormen.

Tabel 3.2 Gedragscodes (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	2. Organisatie beschikt over een gedragscode (W+B)	38	# 0	100	100	86	92	73	100	84
waarvan: 4. De gedragscode is kenbaar voor derden (W+B)	100	# -	100	91	96	92	83	100	94	93
Volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	3. Organisatie beschikt over een gedragscode (W+B)	0	# 0	100	100	86	94	54	100	83
waarvan: 5. De gedragscode is kenbaar voor derden (W+B)	-	# -	100	91	99	97	93	94	99	97

De gedragscode is voor de ministers en staatssecretarissen en voor de Staten-Generaal niet wettelijk verplicht.

⁴⁵ Vgl bijvoorbeeld de artikelen 15, derde lid, 40c, tweede lid en 68, tweede lid, Provinciewet. Deze artikelen bepalen dat provinciale staten voor respectievelijk hun leden, de gedeputeerden en de commissaris der Koningin een gedragscode vaststelt. (vgl. artikel VII Wet dualisering provinciebestuur).

⁴⁶ Vgl. artikel 33, derde lid, Waterschapswet, zoals in werking getreden op 29 december 2007 (vgl. artikel VIII Wet modernisering waterschapsbestel).

⁴⁷ Handreiking integriteit politieke ambtsdragers gemeenten provincies en waterschappen, januari 2007.

3.3. REGELINGEN NEVENWERKZAAMHEDEN EN FINANCIËLE BELANGEN

Politieke ambtsdragers vervullen naast hun politieke functie regelmatig nog andere (neven)functies. Het kan dan gaan om onbetaalde, maar ook om betaalde (neven)functies. Deeltijd politieke functies worden zelfs vaak vervuld naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. Nevenfuncties kunnen leiden tot (de schijn van) belangenverstrengeling. Ook het hebben van bepaalde financiële belangen - ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen - kunnen oorzaak zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling. Die belangen zouden een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden.

Uit het oogpunt van zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen is bij de wet vastgelegd dat bepaalde functies zonder meer onverenigbaar zijn met de politieke functie.⁴⁸ Daarnaast kunnen ook in andere gevallen nevenfuncties onder omstandigheden leiden tot belangenverstrengeling. Daarom zijn voor bestuurders ook nevenfuncties verboden die met het oog op een goede vervulling van de functie ongewenst zijn.⁴⁹

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de eigen verantwoordelijkheid van de politieke ambtenaar; hij zal daarover echter wel openbaarheid moeten betrachten en zich daarvoor moeten kunnen verantwoorden. Bij provincies, gemeenten en waterschappen zijn volksvertegenwoordigers dan ook wettelijk verplicht hun nevenfuncties openbaar te maken en bestuurders dienen het voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie te melden aan het vertegenwoordigend orgaan.⁵⁰

Voor de Staten-Generaal, de ministers en staatssecretarissen is een en ander (nog) niet wettelijk geregeld. Wel zijn vergelijkbare regels opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Voor ministers en staatssecretarissen geldt dat zij alle betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten dienen neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Alleen bij uitzondering en met schriftelijke toestemming van de Minister-president kan hiervan worden afgeweken. Ook dienen bewindslieden afstand nemen van relevante financiële belangen of hiervoor een regeling te treffen.⁵¹ De Minister-president informeert de Tweede Kamer per brief over eventuele nevenfuncties en regelingen met betrekking tot relevante zakelijke en financiële belangen.⁵²

Het melden van financiële belangen is voor politieke ambtsdragers verder niet wettelijk geregeld. Een wetsvoorstel voor openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties voor leden van de Tweede Kamer en bestuurders bij provincies en gemeenten ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer.⁵³ In dat wetsvoorstel is ook de verplichte openbaarmaking van nevenfuncties voor leden van de Eerste Kamer opgenomen.

De basisnormen regelen aanvullend dat van de gemelde nevenwerkzaamheden een overzicht bijgehouden moet worden. Ook moet worden vermeld of die werkzaamheden bezoldigd zijn. In de basisnormen is ook vastgelegd dat er een regeling moet zijn voor de melding van financiële belangen.

⁴⁸ Vgl. bijvoorbeeld de artikelen 13, 36b en 68 Gemeentewet, waarin functies opgesomd die niet tevens kunnen worden vervuld door een raadlid, een wethouder of de burgemeester.

⁴⁹ Vgl. bijvoorbeeld de artikelen 15, 36b en 68 Gemeentewet, waarin functies opgesomd die niet mogen worden vervuld door een raadlid, een wethouder of de burgemeester.

⁵⁰ Vgl. bijvoorbeeld de artikelen 12, 41b en 67 Gemeentewet.

⁵¹ Brief van de minister-president, Kamerstukken 2002-2003, 28 754, nr.1.

⁵² Zie bijvoorbeeld Brief van de minister-president, Kamerstukken 2006-2007, nr.9.

⁵³ Zie Kamerstukken II, 2005-06, 30425.

Nevenwerkzaamheden goed geregeld, melden financiële belangen loopt achter

Over het geheel is er sprake van een verbetering ten opzichte van de meting in 2004. Aan de basisnorm om een overzicht bij te houden van nevenfuncties wordt vrijwel overal voldaan. Bij de Waterschappen is daarbij een sterke vooruitgang te zien bij het vermelden of een nevenfunctie bezoldigd is of niet, zowel voor de bestuurders als de volksvertegenwoordigers. Nagenoeg alle organisaties voldoen aan de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken.

Een regeling met betrekking tot de verplichte melding van financiële belangen is, behalve voor ministers en staatssecretarissen, nog beperkt aanwezig. De Provincies en vooral de Waterschappen laten wel een sterke toename zien ten opzichte van 2004.

Tabel 3.3 Nevenwerkzaamheden en financiële belangen (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
7. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden (B)	33	100	100	100	92	96	85	93	91	96
9. Gegevens zijn openbaar (W+B)	50	100	100	100	89	91	81	93	87	91
10. Informatie over bezoldigde nevenwerkzaamheden (B)	43	(nvt)	100	100	78	74	26	79	73	75
11. Regeling voor melding financiële belangen (B)	29	100	37	64	36	36	11	50	34	39
Volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
7. Overzicht gemelde nevenwerkzaamheden (B)	100	100	100	100	91	97	82	94	91	97
9. Gegevens zijn openbaar (W+B)	100	100	91	91	87	94	71	100	85	94
10. Informatie over bezoldigde nevenwerkzaamheden (B)	100	100	82	73	67	76	11	81	62	76
11. Regeling voor melding financiële belangen (B)	0	0	36	55	36	38	3	69	34	39

Nvt: Gezien de strikte eisen die worden gesteld aan ministers en staatssecretarissen, zijn bezoldigde nevenwerkzaamheden niet toegestaan.

3.4. MAATREGELEN GERICHT OP INFORMATIEBESCHERMING

Een integere ambtsdrager dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig omgaat met de tot haar beschikking staande gegevens. Als basisnorm geldt dat er maatregelen worden genomen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of dat dergelijke gegevens worden beschadigd.

Organisaties nemen maatregelen ter bescherming van vertrouwelijke informatie

In de inventarisatie is gevraagd of er voorschriften zijn geformuleerd voor de omgang met vertrouwelijke informatie. Op het niveau van de Rijksoverheid en de Provincies wordt hieraan geheel voldaan. Zowel bij bestuurders als volksvertegenwoordigers zijn maatregelen genomen ter bescherming van vertrouwelijke informatie. Gemeenten en Waterschappen blijven hierbij enigszins achter, al is er sprake van een sterke toename op dit punt bij de Waterschappen.

Tabel 3.4 Informatiebescherming (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
13. Voorschriften vertrouwelijke gegevens (B)	63	100	88	100	67	71	46	71	66	73
Volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
13. Voorschriften vertrouwelijke gegevens (B)	100	100	91	100	68	78	46	88	67	79

3.5. GESCHENKENREGELINGEN

Bij het afleggen van de eed of de belofte verklaren (zweren) bestuurders en volksvertegenwoordigers dat zij geen gunsten of giften hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden. Ook verklaren en beloven (zweren) zij geen geschenken of beloften te hebben aangenomen of te zullen aannemen om iets in het ambt te doen of te laten.

De problematiek van belangenverstrengeling doet zich dus niet alleen voor bij nevenwerkzaamheden of als er sprake is van financiële belangen. Ook bij het aanvaarden - en geven - van geschenken kan sprake zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling. Het ontvangen - en geven - van relatiegeschenken hoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de ambtsdrager niet in het geding kan komen. Vanwege de mogelijke risico's van belangenverstrengeling is het wel van belang dat een geschenkenregeling wordt vastgesteld. Naast het treffen van een regeling is als basisnorm een meldplicht opgenomen voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen.

In de Reglementen van orde van de beide Kamers der Staten-Generaal is opgenomen dat geschenken van meer dan vijftig euro worden vermeld in een register dat door de griffie wordt bijgehouden. De griffie van beide Kamers houden ook een register bij waarin de leden hun buitenlandse reizen op uitnodiging van derden vermelden.

Minder vaak een geschenkenregeling

Voor bestuurders is vaker een geschenkenregeling vastgesteld dan voor volksvertegenwoordigers. Zo is er wel een geschenkenregeling voor leden van de Staten-Generaal, maar is er geen formele geschenkenregeling die voor alle ministers en staatssecretarissen geldt.⁵⁴ Bij de Waterschappen is ten opzichte van 2004 zelfs voor bestuurders een achteruitgang in het aantal organisaties met een geschenkenregeling waar te nemen.

Over het algemeen bevat een geschenkenregeling een meldplicht. Het toegestane maximumbedrag van een geschenk bedraagt in de meeste gevallen niet meer dan € 50,- (zie bijlage 2 en 3 tabel 16).

⁵⁴ Wel is er sprake van een informele procedure per ministerie waarbij geschenken aan bewindslieden geregistreerd worden. Dit verklaart het verschil tussen 2004 en 2007.

Tabel 3.5 Geschenkenregelingen (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	14. Geschenkenregeling beschikbaar (B)	100	0	100	100	96	93	95	79	96
<i>waarvan</i> : 15. Meldplicht voor ontvangen geschenken (B)	100	0	100	100	94	90	58	64	91	89
Volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
	14. Geschenkenregeling beschikbaar (B)	~	100	82	82	98	84	93	88	97
<i>waarvan</i> : 15. Meldplicht voor ontvangen geschenken (B)	~	100	100	89	93	85	53	79	91	85

~ Deze vragen zijn in 2004 niet gesteld aan de Eerste en Tweede Kamer.

3.6. SAMENVATTING

Voor het integriteitsbeleid ten aanzien van bestuurders en volksvertegenwoordigers in het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) geldt dat een beperkt aantal integriteitsmaatregelen is vastgelegd in wet- en regelgeving of in de basisnormen. Gezien hun voorbeeldfunctie, mag van bestuurders en volksvertegenwoordigers verwacht worden dat zij deze maatregelen ook daadwerkelijk hebben ingevoerd.

Voor de invoering van de integriteitsmaatregelen geldt dat er over het geheel sprake is van stabiliteit; veel zaken had men in 2004 ook al geregeld. Alleen de Provincies en Waterschappen hebben op een aantal punten duidelijke vooruitgang laten zien. Verder verschillen de sectoren slechts weinig van elkaar in de mate waarin het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers is ingevoerd.

De gedragscode en openbaarmaking van nevenwerkzaamheden zijn wettelijk geregeld voor politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Hiervoor geldt dat bijna alle onderzochte gemeenten, provincies en waterschappen beschikken over een gedragscode (minimaal 92 %) en dat gegevens over gemelde nevenwerkzaamheden openbaar zijn (minimaal 91 %).

Ook de Staten-Generaal maakt nevenwerkzaamheden van leden openbaar. Voor ministers en staatssecretarissen geldt dat zij alle betaalde en onbetaalde functies en nevenfuncties en andere nevenactiviteiten dienen neer te leggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet. Zowel voor de Staten-Generaal als voor bewindslieden is geen gedragscode opgesteld. Dit is weliswaar niet wettelijk voorgeschreven, maar maakt wel onderdeel uit van de basisnormen.

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt dat bijna alle provincies, gemeenten en waterschappen beschikken over een overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden van het bestuur en de volksvertegenwoordigers (minimaal 93 %). Informatie over de bezoldiging van de gemelde nevenwerkzaamheden is niet altijd beschikbaar (gemiddeld 75 %). Een beperkt aantal organisaties beschikt over een regeling voor de melding van financiële belangen van het bestuur en de volksvertegenwoordigers (gemiddeld 39 %). Ook beschikken nog niet alle onderzochte besturen en volksvertegenwoordigende organen bij ge-

meenten en waterschappen over voorschriften voor de omgang met vertrouwelijke gegevens door politieke ambtsdragers (tussen de 71 % en 88 %).

Voor de basisnormen die niet samenvallen met een wettelijke verplichting geldt voor de Eerste en Tweede Kamer dat zij alleen nog niet beschikken over een regeling voor de melding van financiële belangen.⁵⁵ Voor de ministers en staatssecretarissen geldt dat zij alleen niet beschikken over een formele geschenkenregeling.⁵⁶

⁵⁵ Een wetsvoorstel voor openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties voor leden van de Tweede Kamer en bestuurders bij provincies en gemeenten ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer. Zie Kamerstukken II, 2005-06, 30425.

⁵⁶ Wel is er sprake van een informele procedure per ministerie waarbij geschenken aan bewindslieden geregistreerd worden.

4. ONDERSTEUNING BIJ INTEGRITEITSBELEID

In wet- en regelgeving en in de basisnormen is vastgelegd waaraan het openbaar bestuur, de politie en defensie moeten voldoen inzake het te voeren integriteitsbeleid. Vervolgens zijn de betreffende organisaties binnen de sectoren zelf verantwoordelijk voor het formuleren en implementeren van dat beleid. In de voorgaande hoofdstukken hebben we kunnen zien in welke mate overheidsorganisaties voldoen aan de verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en in de basisnormen. Aanvullend is geïventariseerd in welke mate overheidsorganisaties knelpunten ervaren in het formuleren en/of implementeren van het integriteitsbeleid. Gevraagd is ook of zij hierbij behoefte hebben aan ondersteuning.

Om overheidsorganisaties te ondersteunen heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties april 2006 het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. BIOS heeft sindsdien verschillende producten, handreikingen en workshops ontwikkeld en biedt informatie aan via www.integriteitoverheid.nl. Geïventariseerd is in hoeverre BIOS en de website bekend zijn. Aangezien BIOS zich met name richt op het integriteitsbeleid ten aanzien van de ambtenaren is ook geïventariseerd in hoeverre overheidsorganisaties gebruik maken van BIOS en de website en of dezen als nuttig worden ervaren.

Minder knelpunten, wel behoefte aan ondersteuning

In vergelijking met 2004 ervaren minder overheidsorganisaties knelpunten bij het formuleren en implementeren van het integriteitsbeleid. Dit geldt zowel voor het integriteitsbeleid voor ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers. De Provincies zijn daarbij een uitzondering.

Dat neemt niet weg dat een behoorlijk deel van de organisaties nog wel knelpunten ervaart. Het implementeren van integriteitsbeleid kent daarbij wat meer knelpunten dan het formuleren. Het meest voorkomende knelpunt bij het beleid voor ambtenaren is het gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit (bijlage 1 tabel 44 en 45).

De behoefte aan ondersteuning varieert, maar tweederde van de overheidsorganisaties heeft behoefte aan ondersteuning bij het integriteitsbeleid voor ambtenaren. Er is vooral, net als in 2004, behoefte aan voorlichting en workshops (bijlage 1 tabel 46). Zowel ten aanzien van bestuurders als volksvertegenwoordigers geldt dat ongeveer de helft van de organisaties behoefte heeft aan ondersteuning.

Tabel 4.1 Knelpunten en ondersteuning ambtenaren (in procenten)

	Rijk		Provincies		Gemeenten		Water- schappen		Politie		1 ^e en 2 ^e Kamer		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Geen knelpunten bij formuleren integriteitsbeleid	55	67	89	55	29	58	37	73	41	50	100	50	33	59
Geen belemmeringen bij implementatie integriteitsbeleid	32	39	67	55	29	45	50	64	52	36	100	50	33	46
Geen behoefte aan ondersteuning *	19	33	22	45	34	35	31	32	33	27	100	0	33	34

Tabel 4.2 Knelpunten en ondersteuning politieke ambtsdragers (in procenten)

Bestuurders	Ministers en staatssecretarissen		Gedeputeerde Staten		College van B&W		Dagelijks Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Geen knelpunten bij formuleren integriteitsbeleid	75	100	100	73	51	72	44	79	52	72
Geen belemmeringen bij implementatie integriteitsbeleid	63	100	75	55	49	64	56	64	50	63
Geen behoefte aan ondersteuning *	13	100	63	45	38	44	41	50	38	45

Volkvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad		Algemeen Bestuur Waterschap		Totaal	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Geen knelpunten bij formuleren integriteitsbeleid	0	100	73	82	56	64	43	88	56	66
Geen belemmeringen bij implementatie integriteitsbeleid	0	100	64	82	47	58	64	75	49	60
Geen behoefte aan ondersteuning *	0	0	36	64	37	47	28	50	36	47

* Gebaseerd op percentages bij 'ondersteuning is goed genoeg'.

BIOS en website bekend

Nog geen twee jaar na de oprichting van BIOS en het opzetten van de website www.integriteitoverheid.nl zijn beide goed bekend bij de overheidsorganisaties voor wat betreft de ambtenaren en de bestuurders. Vooral bij de Provincies en het Rijk is de bekendheid groot. Ten aanzien van de volksvertegenwoordigers geldt dat de bekendheid een stuk minder is, alleen bij de Staten-Generaal is men goed bekend met BIOS en de website.

Meer dan de helft van de organisaties maakt gebruik van BIOS of van de website. Beide worden over het algemeen als nuttig ervaren. Alleen de Gemeenten maken relatief weinig gebruik van BIOS en website en beoordelen deze in mindere mate als nuttig.

Tabel 4.3 BIOS en website ambtenaren (in procenten)

	Rijk	Provincies	Gemeenten	Water- schappen	Politie	1 ^e en 2 ^e Kamer	Totaal
	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2007
BIOS							
Bekendheid BIOS	94	100	70	82	73	50	74
Gebruik BIOS	71	73	22	61	50	0	34
BIOS nuttig	88	82	56	72	88	100	64
Website							
Bekendheid website	94	100	69	86	95	100	75
Gebruik website	88	100	63	79	90	100	71
Website nuttig	100	100	70	84	95	100	78

Tabel 4.4 BIOS en website politieke ambtsdragers (in procenten)

bestuurders	Ministers en staatssecretaris- sen	Gedeputeerde Staten	College van B&W	Dagelijks Bestuur Waterschap	Totaal
	2007	2007	2007	2007	2007
Bekendheid BIOS	100	100	72	79	75
Bekendheid website	100	100	73	86	76

volksvertegenwoordigers	1 ^e en 2 ^e Kamer	Provinciale Staten	Gemeenteraad	Algemeen Bestuur Waterschap	Totaal
	2007	2007	2007	2007	2007
Bekendheid BIOS	100	45	49	63	49
Bekendheid website	100	45	46	63	47

TABELLEN BIJLAGEN

BIJLAGE 1: TABELLEN RESULTATEN AMBTENAREN

BIJLAGE 2: TABELLEN RESULTATEN BESTUURDERS

BIJLAGE 3: TABELLEN RESULTATEN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS