

Vergaderjaar 2004–2005

30 087

Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.2	Risicoanalyse	21
			3.3	Gedragcode/regelgeving	22
1	Inleiding	9	3.4	Interne en accountantscontrole	22
1.1	Aandacht voor integriteit	9	3.5	Handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit	23
1.2	Nulmeting integriteit	10		Informatie-uitwisseling met de minister	24
1.2.1	Onderzoekskader	10	3.6		
1.2.2	Indeling rapport	12			
			4	Conclusies en aanbevelingen	25
2	Beeld ministeries	13	4.1	Conclusies ministeries	25
2.1	Integriteitsbeleid	13	4.2	Conclusies RWT's	25
2.2	Risicoanalyse	14	4.3	Aanbevelingen	26
2.3	Gedragcode/regelgeving	14			
2.4	Interne en accountantscontrole	16	5	Reactie en nawoord	28
2.4.1	Interne controle	16	5.1	Reactie minister van BZK	28
2.4.2	Accountantscontrole	16	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
2.5	Handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit	17	Bijlage 1	Onderzoekskader	34
2.6	Beeld per ministerie	19	Bijlage 2	In de nulmeting betrokken rechtspersonen met een wettelijke taak	37
			Bijlage 3	Eerder rijksbreed onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar integriteit	38
3	Beeld RWT's	21			
3.1	Integriteitsbeleid	21			

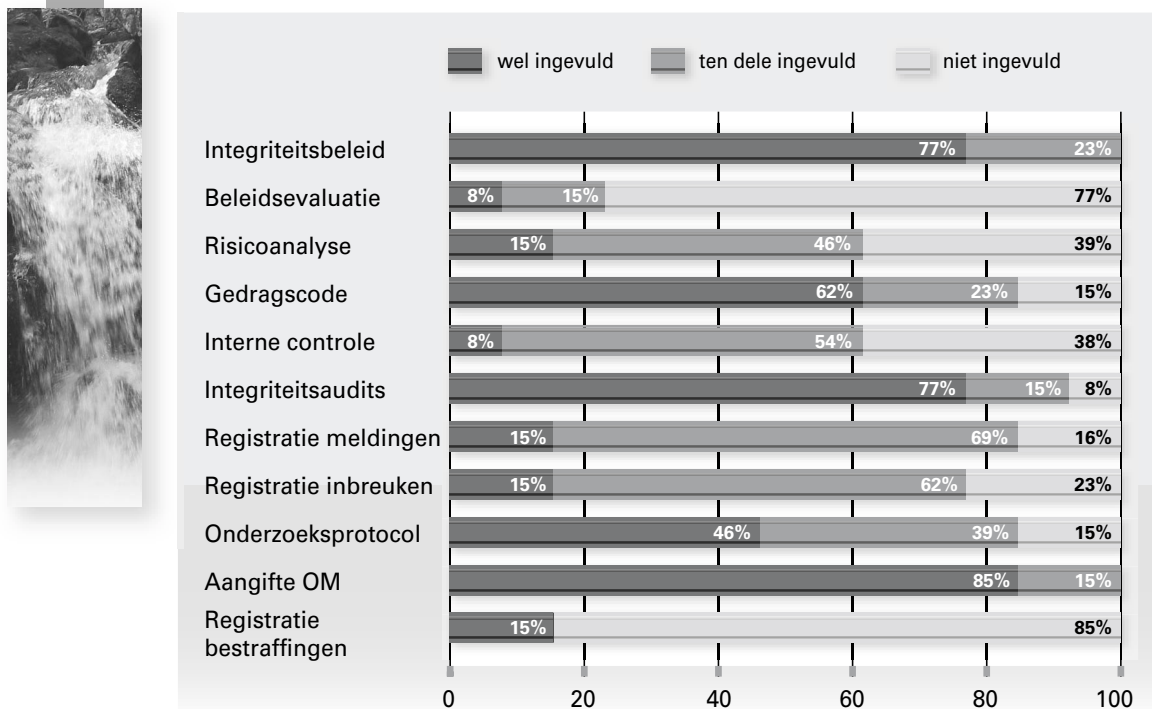
SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer acht integriteit een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Mede daarom heeft zij in 2004 een nulmeting verricht naar de systemen van integriteitszorg bij alle ministeries en bij een (niet representatieve) selectie van tien rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).¹

Het volgende diagram geeft een overzicht van de integriteitszorg bij de ministeries per medio 2004. In dit diagram is in procenten van het aantal ministeries aangegeven of de verschillende elementen van integriteitszorg wel (zwart), ten dele (grijs) of nog niet (wit) zijn ingevuld. Als een aantal ministeries een element niet geheel heeft ingevuld, impliceert dit overigens niet automatisch een negatief oordeel. Het is denkbaar dat een bepaald element voor de desbetreffende ministeries minder van belang is of via compenserende maatregelen voldoende is afgedekt.

Integriteitszorg bij de ministeries per medio 2004

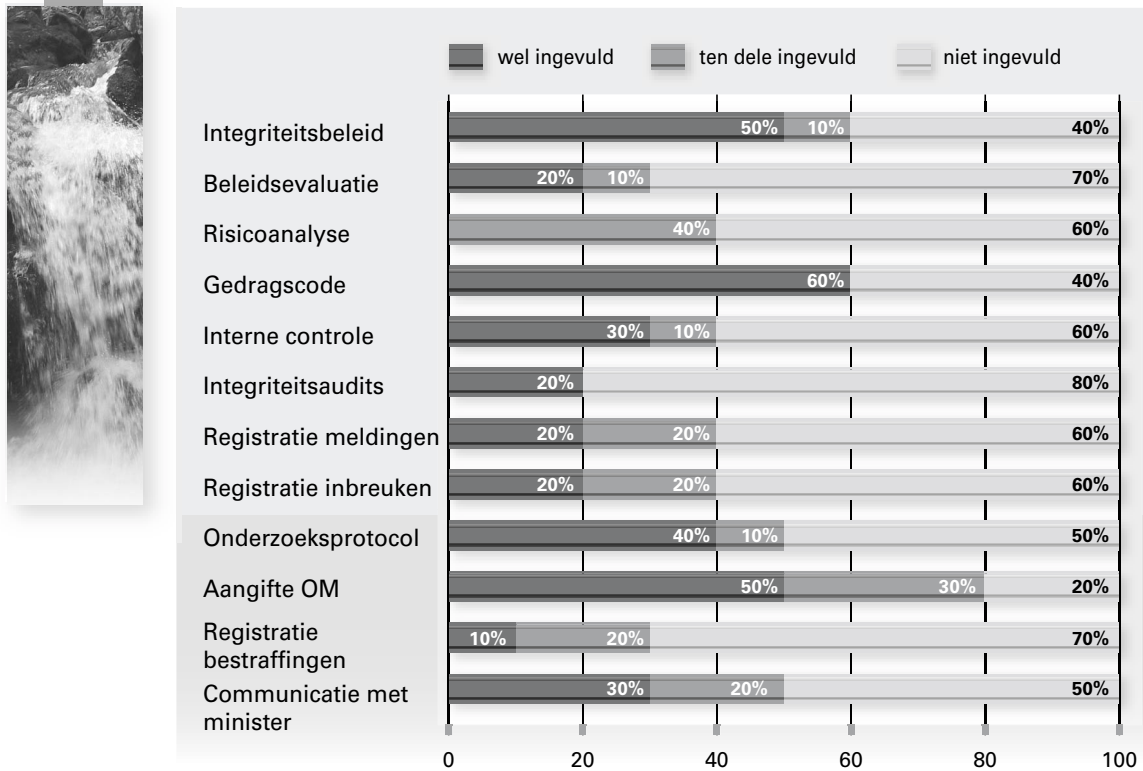
Figuur 1



¹ De Algemene Rekenkamer verstaat onder het systeem van integriteitszorg het geheel van maatregelen om integriteit te bevorderen.

Integriteitszorg bij de RWT's per medio 2004

Figuur 2



Uit de resultaten van de nulmeting blijkt dat bij zowel de ministeries als de RWT's nog een forse impuls nodig is om het systeem van integriteitszorg te versterken.

Bevindingenrasters

De bevindingen per ministerie zijn vastgelegd in zogeheten «bevindingenrasters», die afzonderlijk van dit overkoepelende rapport openbaar worden gemaakt via de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl). Eveneens heeft de Algemene Rekenkamer op haar website opgenomen de reacties van ministers op de bevindingenrasters van hun departementen en eventuele kanttekeningen bij de methode van de nulmeting, voorzien van een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer beveelt ministeries op grond van de resultaten van de nulmeting aan het integriteitsbeleid als een complete beleidscyclus vorm te geven. Daarbij vraagt zij ministeries in het bijzonder:

- te kiezen voor een brede benadering van integriteitsbeleid; dat is een benadering waarbij niet alleen personeelszorg, maar ook bijvoorbeeld beveiliging en administratieve organisatie betrokken worden;
- concrete (meetbare) doelstellingen en activiteiten te benoemen;
- integriteitszorg in te bedden in de reguliere planning- en controlcyclus;
- het integriteitsbeleid periodiek te evalueren.

De Algemene Rekenkamer beveelt ministeries daarnaast aan om het instrument van risicoanalyse in te zetten om kwetsbaarheden voor integriteitsinbreuken in beeld te brengen. Een dergelijke risicoanalyse onderbouwt het systeem van integriteitszorg.

Verder vraagt de Algemene Rekenkamer ministeries om in gedragscodes en daaraan verbonden regelgeving te verduidelijken welke sancties verbonden zijn aan de overtreding van integriteitsregels. Dit is een manier om medewerkers op de ernst van de overtredingen te wijzen. In gedragscodes kan bovendien explicieter worden verwezen naar integriteitsinbreuken die in het strafrecht zijn geregeld. Verder is het van belang dat ministeries regelgeving op het gebied van integriteit koppelen aan specifieke interne controlemaatregelen op de naleving ervan.

De uitvoering van integriteitsaudits door accountants of auditdiensten zou, mede gebaseerd op risicoanalyse, een meeromvattend en periodiek terugkerend karakter moeten krijgen. Accountants of auditdiensten kunnen zo, in een meerjarig kader, alle belangrijke onderdelen van de organisatie beoordelen. De behandeling en implementatie van de aanbevelingen van integriteitsaudits vraagt om een voortvarende aanpak.

Om het inzicht in integriteitsinbreuken te verbeteren beveelt de Algemene Rekenkamer ministeries aan de registratie van integriteitsinbreuken te structureren. De volgende onderwerpen moeten dan in onderlinge samenhang worden vastgelegd:

- meldingen van (mogelijke) inbreuken;
- onderzoeken naar (mogelijke) inbreuken;
- daadwerkelijk geconstateerde inbreuken;
- disciplinaire bestraffingen;
- aangiften bij het Openbaar Ministerie (OM).

Het verdient overweging hiervoor een (geautomatiseerd) systeem te ontwikkelen. Daarbij gaat het om een systeem dat vertrouwelijkheid waarborgt en dat in staat is om op verschillende aggregatieniveaus, zo nodig in geanonimiseerde vorm, informatie te leveren. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zou hiertoe het voortouw kunnen nemen.

Bovenstaande aanbevelingen gelden in versterkte mate voor de RWT's. Hoewel de tien in de nulmeting betrokken RWT's geen representatieve groep van RWT's vormen, beveelt de Algemene Rekenkamer alle RWT's van harte aan zich op hun integriteitszorg te bezinnen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de verantwoordelijke ministers aan afspraken met RWT's te maken over het integriteitsbeleid en de informatievoorziening daarover.

Om een nieuwe impuls aan het integriteitsbeleid te kunnen geven, is het gewenst de coördinerende rol van het Ministerie van BZK te versterken. De voornemens van het ministerie om een bureau Integriteitsbevordering

op te zetten, acht de Algemene Rekenkamer dan ook een stap in de goede richting. Daarnaast is het van belang dat ook de coördinerende integriteitsfunctie bij de afzonderlijke ministeries wordt versterkt.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft, mede namens zijn collega-ministers, gereageerd op het concept-rapport van de Algemene Rekenkamer. De minister kan zich voor een groot deel vinden in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en beschouwt het rapport als een stimulerende prikkel. De minister wijst erop dat het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat ministeries inmiddels over een goede set van regelgeving en procedures beschikken. De minister vraagt voorts de aandacht voor cultuuraspecten in relatie tot systemen en procedures. Integriteit is immers een complex begrip en komt tot uiting in het gedrag en de houding van mensen. Hij is van mening dat het cultuuraspect in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onvoldoende wordt belicht. De vraagstelling in het kader van de nulmeting verwijst volgens hem naar een systematische benadering, waarin vooral de aanwezigheid van regelgevende en administratieve instrumenten als norm zou worden gehanteerd voor goed integriteitsbeleid.

Tevens wijst hij erop dat het onderzoekskader van de Algemene Rekenkamer spoort met zijn integriteitsbeleid voor de openbare sector, maar dat dit geen verplichtend normenkader is. Hij wijst ook op de eigen verantwoordelijkheid van de departementen voor de invulling van de integriteitszorg. De minister neemt de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over, maar bij het specifiek benoemen van sancties in gedragscodes heeft hij bedenkingen. Hij kondigt echter aan dat in de Modelgedragscode Integriteit Rijk, die als minimumstandaard voor de ministeries gaat gelden en die hij binnenkort zal vaststellen, wel in algemene zin gerefereerd wordt aan sancties.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van BZK haar aanbevelingen grotendeels overneemt. Zij onderschrijft dat de ministeries de afgelopen jaren resultaten hebben bereikt, maar de nulmeting laat zien waar nog verbeteringen mogelijk zijn. In de nulmeting heeft de Algemene Rekenkamer wel degelijk aandacht besteed aan cultuuraspecten, bijvoorbeeld bij de vragen over de betrokkenheid van medewerkers en management bij de totstandkoming van het integriteitsbeleid en bij de communicatie daarover. Voorts wijst de Algemene Rekenkamer erop dat zij in de nulmeting veel aandacht heeft geschonken aan instrumenten van naleving en handhaving, waaronder de handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit. Een effectieve aanpak kenmerkt zich volgens de Algemene Rekenkamer door een goed evenwicht tussen kaders en systemen aan de ene kant en cultuur en gedragsbeïnvloeding aan de andere kant. Het is «en-en» in plaats van «of-of».

De Algemene Rekenkamer gaat gaarne in op het verzoek van de minister om met hem van gedachten te wisselen over de verdere verbetering van de integriteitszorg bij de overheid en de wijze van verslaglegging daarover.

1 INLEIDING

1.1 Aandacht voor integriteit

De Algemene Rekenkamer acht integriteit een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Integriteit betreft de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector.

Integriteit speelt op diverse niveaus:

- institutioneel (integriteit van de organisatie zelf);
- relationeel (integriteit van de relaties met publieke/private partners);
- individueel (integriteit van individuele ambtenaren en bestuurders).

Voor de Algemene Rekenkamer is primair de institutionele invalshoek van belang. Dat een instituut als geheel integer is vindt de Algemene Rekenkamer zeer belangrijk; het gaat haar in beginsel niet om incidenten. De institutionele integriteit zal echter wel geschraagd moeten worden door relationele en individuele integriteit.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert het integriteitsbeleid van de overheid.

Op de website van het Ministerie van BZK² is het belang van integriteit als volgt onder woorden gebracht: «Integriteit van bestuurders en ambtenaren vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken, zoals de besteding van publieke middelen en een monopoliepositie op vele terreinen, vereisen van de overheid een extra hoog integriteitniveau. De overheid heeft hierbij een belangrijke voorbeeldfunctie».

Over de rol van het ministerie is het volgende vermeld: «Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft richting aan de discussie over dit onderwerp. Daarbij geeft het ministerie onder meer de kaders aan waarbinnen ministeries, provincies, gemeenten en andere overheden de doelstellingen van het integriteitsbeleid in de eigen organisatie kunnen realiseren. Voorts probeert het ministerie de ontwikkeling van integriteitsbeleid zoveel mogelijk te stimuleren en te ondersteunen».

De Algemene Rekenkamer sluit hier met de nulmeting op aan.

In 1992 plaatste wijlen minister Dales van Binnenlandse Zaken het integriteitsbeleid nadrukkelijk op de agenda. Sindsdien zijn onder meer diverse beleidsnota's verschenen en is wet- en regelgeving tot stand gebracht. De meest recente beleidsnota is de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van maart 2003.³ In 2004 heeft het ministerie een inventarisatie laten uitvoeren naar de toepassing van instrumenten van integriteitsbeleid.⁴ Voor een overzichtelijke schets van de historische ontwikkeling van het integriteitsbeleid bij het Rijk kan worden verwezen naar het boek van Vos en Beentjes.⁵

In maart 1996 publiceerde de Algemene Rekenkamer voor het eerst een rijksbreed rapport specifiek gericht op integriteit: *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken* (Tweede Kamer 1995–1996, 24 655). In juni 1998 is vervolgens een *Tussenbalans integriteitsbeleid* gepubliceerd, als onderdeel van de bundel *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* (Tweede Kamer, 1997–1998, 26 100). Sindsdien heeft de Algemene Rekenkamer in diverse onderzoeken aandacht besteed aan integriteit, maar niet op rijksbreed niveau. Voor een overzicht van de rijksbrede onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar integriteit wordt verwezen naar bijlage 3.

² www.minbzk.nl.

³ Tweede Kamer, 2002–2003, 28 844–2.

⁴ Tweede Kamer, 2003–2004, 28 844–5.

⁵ Robert Vos en Hillie Beentjes, *Integriteitsbeleid bij het Rijk*. SDU 2004.

1.2 Nulmeting integriteit

1.2.1 Onderzoekskader

De Algemene Rekenkamer heeft besloten bij de start van haar strategieperiode 2004–2009 een nulmeting uit te voeren naar de systemen van integriteitszorg bij het Rijk en bij een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het systeem van integriteitszorg is het geheel van maatregelen om integriteit te bevorderen. De Algemene Rekenkamer overweegt om aan het einde van de strategieperiode een «eindmeting» te verrichten om de ontwikkelingen op dit terrein in beeld te kunnen brengen.

In het kader van deze nulmeting is aan de volgende hoofdelementen van integriteitszorg aandacht besteed:

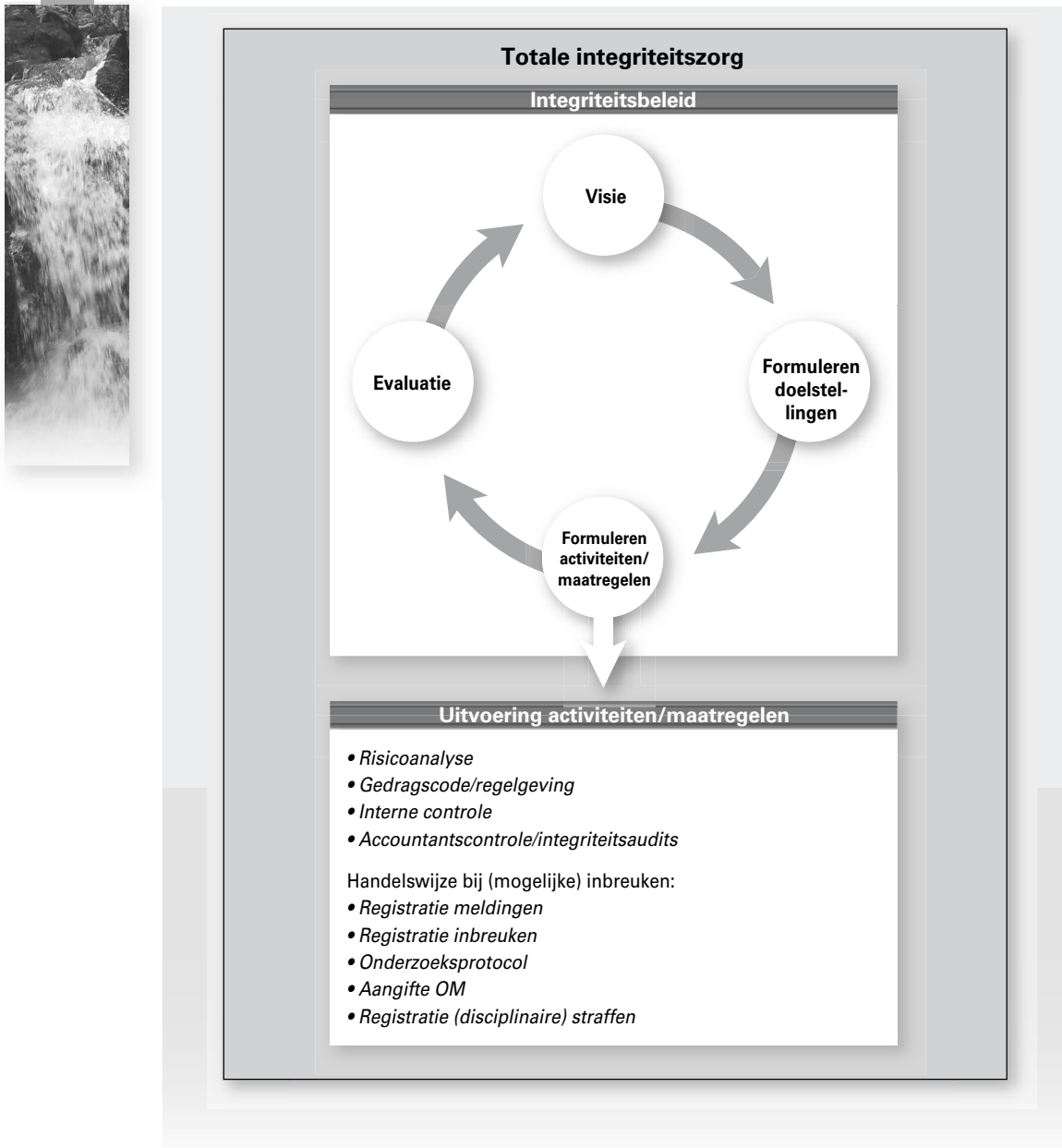
- integriteitsbeleid;
- risicoanalyse;
- gedragscode en regelgeving;
- interne- en accountantscontrole;
- handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit.

Aan de hand van vragenlijsten, interviews en documentenanalyse is de stand van zaken per medio 2004 geïnventariseerd. Het daarbij gehanteerde onderzoekskader is beschreven in bijlage 1.

De onderdelen van het stelsel van integriteitszorg, die in deze nulmeting aan de orde komen en hun onderlinge samenhang, kunnen als volgt in schema worden gebracht.

Het stelsel van integriteitszorg

Figuur 3



In de nulmeting zijn alle dertien ministeries betrokken en een selectie van tien RWT's (zie bijlage 2). Daarbij richt de nulmeting zich primair op het centrale, respectievelijk overkoepelende niveau bij zowel de ministeries als de betrokken RWT's. Voorzover decentrale organisatieonderdelen specifiek integriteitsbeleid hebben ontwikkeld, is dat in het kader van deze nulmeting buiten beschouwing gebleven.

De bevindingen per ministerie zijn vastgelegd in zogeheten «bevindingenrasters», die afzonderlijk van dit overkoepelende rapport openbaar worden gemaakt via de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl). Eveneens heeft de Algemene Rekenkamer op haar website opgenomen de reacties van ministers op de bevindingenrasters van hun departementen en eventuele kanttekeningen bij de methode van de nulmeting, voorzien van een nawoord van de Algemene Rekenkamer. In de toelichting op het onderzoekskader (zie bijlage 1) is de vragenlijst opgenomen die ten grondslag ligt aan de bevindingenrasters. Daarbij is tevens via een cursivering aangegeven welke vraagpunten in (de diagrammen van) dit overkoepelende rapport zijn verwerkt.

De diagrammen in dit rapport geven aan of de verschillende elementen van integriteitszorg wel (zwart), ten dele (grijs) of nog niet (wit) zijn ingevuld. Als een element niet geheel is ingevuld, impliceert dit overigens niet automatisch een negatief oordeel. Het is denkbaar dat een bepaald element voor het desbetreffende ministerie minder van belang is of via compenserende maatregelen voldoende is afgedekt. De diagrammen laten zien aan welke elementen prioriteit gegeven zou kunnen worden voor verdere verbeteringen. De gepresenteerde diagrammen pretenderen overigens niet een volledig overzicht te geven van alle denkbare elementen. Ook moet worden opgemerkt dat de diagrammen geen beeld geven van de feitelijke integriteit van een ministerie, doch slechts een beeld van de mate waarin bepaalde elementen van integriteitszorg zijn ingevuld. Tot slot is erop te wijzen dat de inspanning die nodig is om een bepaald element in te vullen van geval tot geval verschillend kan zijn en mede afhankelijk is van bijvoorbeeld de omvang van een organisatie. Dit is uiteraard niet direct uit de diagrammen af te lezen.

1.2.2 Indeling rapport

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de stand van zaken bij de ministeries geschetst per medio 2004, waarbij de indeling van de hoofdelementen van integriteitszorg uit § 1.2.1 is gevolgd. Daarna wordt in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen een beeld gegeven van de bevindingen bij de geselecteerde RWT's. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van de nulmeting. Het rapport sluit af met de reactie van de minister van BZK en het nawoord van de Algemene Rekenkamer daarop (hoofdstuk 5).

2 BEELD MINISTERIES

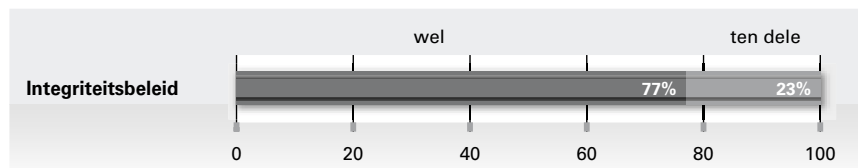
2.1 Integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid is het eerste onderdeel van het stelsel van integriteitszorg dat de Algemene Rekenkamer heeft geïnventariseerd (zie het onderzoekskader in § 1.2). Daarbij is aandacht besteed aan de volgende elementen van de beleidscyclus:

- het formuleren van een samenhangende visie op integriteit;
- het benoemen van (meetbare) doelstellingen;
- het bepalen van activiteiten en maatregelen;
- het evalueren van het beleid.

Uit de resultaten van de nulmeting blijkt dat alle ministeries aandacht besteden aan integriteitsbeleid. Niet in alle gevallen is het beleid in een overkoepelende nota vastgelegd. Elementen van het integriteitsbeleid zijn dan verspreid over verschillende documenten terug te vinden. Enkele ministeries beschouwen hun gedragscode als een weergave van het integriteitsbeleid.

In het volgende diagram is in beeld gebracht in welke mate de ministeries beschikken over een integriteitsbeleid (zwart: wel; grijs: ten dele; wit: niet).⁶ De percentages in het diagram geven de verdeling van de ministeries over de drie categorieën aan. Soortgelijke diagrammen zijn ook voor de andere elementen van integriteitszorg opgemaakt.

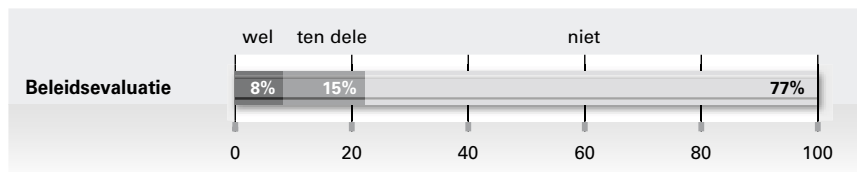


Bij de totstandkoming van het integriteitsbeleid is het management van de ministeries in alle gevallen betrokken. De medewerkers worden echter bij meer dan de helft van de ministeries niet of in beperkte mate betrokken bij de beleidsvorming. De ministeries hebben het beleid wel op verschillende manieren naar de medewerkers gecommuniceerd. De mate waarin het beleid onder de medewerkers «levend» wordt gehouden, varieert. Dit blijft een voortdurend punt van aandacht, zoals ook blijkt uit bij de ministeries uitgevoerde integriteitsaudits (zie § 2.4.2).

Bij een verdere analyse blijkt dat het integriteitsbeleid van de ministeries zich vooral richt op een formulering van uitgangspunten en regels. Hierbij zijn de door het Ministerie van BZK aangedragen elementen leidend. Voor integriteitsbeleid is het nog niet gebruikelijk om de stappen van de beleidscyclus, zoals omschreven aan het begin van deze paragraaf, geheel te doorlopen. De ministeries formuleren geen doelstellingen of ze zijn slechts in algemene (niet meetbare) termen geformuleerd. Meestal benoemen de ministeries niet concreet welke activiteiten zij zullen ontplooiën om de integriteit of weerbaarheid tegen inbreuken te verhogen. Een evaluatie van het beleid, waarbij wordt nagegaan of de geformuleerde doelen zijn bereikt, heeft de Algemene Rekenkamer zelden aangetroffen.⁷ Integriteit is nog evenmin een vanzelfsprekend onderdeel van de planning- en controlcyclus.

⁶ Zie ook de toelichting in § 1.2.1.

⁷ Daarbij zijn eventueel door de auditdienst uitgevoerde integriteitsaudits buiten beschouwing gelaten, omdat deze audits een ander karakter hebben (zie ook § 2.4).

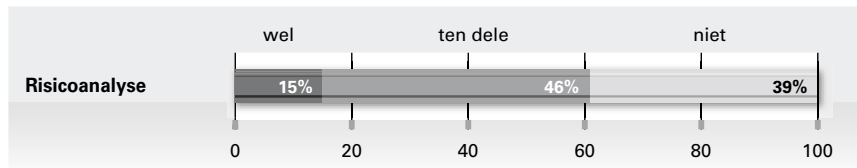


De verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid is binnen de ministeries vaak ondergebracht bij een personeelsdirectie. Dit leidt er bij enkele ministeries toe dat het integriteitsbeleid zich beperkt tot personeelszorg en dat er minder aandacht is voor andere onderdelen van het integriteitsbeleid, zoals beveiliging en administratieve organisatie. Bovendien kan het leiden tot een gebrekkige coördinatie van het integriteitsbeleid binnen een ministerie.

2.2 Risicoanalyse

In het kader van de nulmeting integriteit is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de ministeries blij geven van risicobewustzijn en kwetsbaarheden op het terrein van integriteit gestructureerd hebben geanalyseerd en vastgelegd. De risicoanalyse vormt een belangrijk fundament voor het integriteitsbeleid en voor het treffen van integriteitsmaatregelen.

De nulmeting integriteit geeft het volgende beeld van de toepassing van risicoanalyses door de ministeries.



Acht ministeries hebben enige vorm van risicoanalyse toegepast, waarvan zes ministeries in een beperkte opzet. Voorzover risicoanalyses zijn aangetroffen richten die zich vooral op kwetsbare functies en minder op kwetsbare processen. Als een ministerie een risicoanalyse heeft uitgevoerd, wordt niet duidelijk gemaakt hoe deze analyse het integriteitsbeleid heeft beïnvloed.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de ministeries het integriteitsbeleid in de meeste gevallen niet hebben gebaseerd op een expliciete analyse van integriteitsrisico's, inclusief de mogelijke specifieke risico's die het ministerie loopt.

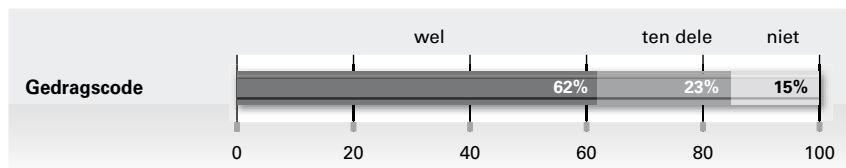
In vergelijking met de resultaten van eerdere rijksbrede onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar integriteit (zie bijlage 3), is te constateren dat de ministeries in het algemeen weinig voortgang hebben geboekt met een gestructureerde analyse van integriteitsrisico's.

2.3 Gedragscode/regelgeving

De Algemene Rekenkamer heeft geïnventariseerd of de ministeries beschikken over een gedragscode, waarin normen en regels ten aanzien van integriteit zijn vastgelegd. De aangetroffen gedragscodes heeft de

Algemene Rekenkamer geanalyseerd (zie ook de beschrijving van het onderzoekskader in bijlage 1).

Uit de inventarisatie in het kader van de nulmeting blijkt dat acht ministeries een gedragscode hebben. Drie ministeries beschikken over een document dat min of meer dezelfde betekenis heeft. Twee ministeries hebben nog geen gedragscode opgesteld.



De aangetroffen gedragscodes variëren in opzet. Bij sommige ministeries blijft de gedragscode beperkt tot het benoemen van enkele «kernwaarden» op een hoog abstractieniveau. Andere ministeries maken van de gedragscode een soort bundel van integriteitsregelgeving met een wisselende mate van detaillering. Het gaat daarbij vooral om regelgeving op het gebied van:

- nevenfuncties en nevenbelangen;
- acceptatie van geschenken;
- afleggen van ambtseed/-belofte;
- «draaideurconstructies»;⁸
- geheimhouding;
- kwetsbare functies en screening;
- regeling gebruik eigendommen ministerie;
- regeling internetgebruik;
- informatiebeveiliging;
- aanstelling van vertrouwenspersonen;
- melden van misstanden («klokkenluidersregeling»).

De aangetroffen regelgeving vloeit doorgaans voort uit het rijksbrede integriteitsbeleid van het Ministerie van BZK. Naast deze regelgeving kennen de ministeries ook declaratieregelingen voor bijvoorbeeld dienstreizen. Behoudens twee uitzonderingen, besteden de ministeries in hun gedragscode overigens geen specifieke aandacht aan integer declaratiegedrag.

In vergelijking met de resultaten van eerdere rijksbrede onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar integriteit (zie bijlage 3), beschikken de ministeries inmiddels over een completer geheel aan regelgeving.

Bij de ministeries is sporadisch regelgeving aangetroffen die het ministerie op eigen initiatief, dus niet in navolging van rijksbreed beleid, nodig vond. Uitzonderingen hierop vormen de «Compliance-regeling» van het Ministerie van Financiën en de «beleidsregels insiders» van het Ministerie van Economische Zaken. Deze regelingen richten zich op ambtenaren die uit hoofde van hun functie over beursgevoelige informatie zouden kunnen beschikken.

Uit de analyse van de gedragscodes blijkt dat de ministeries meestal slechts impliciet aandacht besteden aan ambtsmisdrijven of andere in het strafrecht geregelde inbreuken op de integriteit. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan valsheid in geschrifte, bedrog, diefstal en afpersing, maar ook aan corruptie, misbruik van macht en economische delicten. Een

⁸ Draaideurconstructies betreft het kort na uitdiensttreding inhuren van dezelfde (ex-) medewerker.

uitzondering hierop vormt de schending van de geheimhoudingsplicht. Dit strafbare feit wordt namelijk door vrijwel alle ministeries expliciet genoemd.

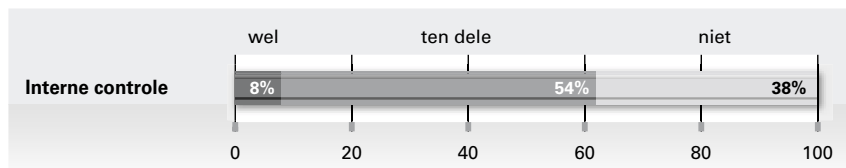
De Algemene Rekenkamer is ook nagegaan of er in de gedragscodes sancties worden genoemd bij overtreding van integriteitsregels. Daarbij is in het bijzonder nagegaan of uit de gedragscode kenbaar is welke vormen en gradaties van sancties aan bepaalde inbreuken op de integriteit gekoppeld kunnen zijn. Het personeel voor wie de gedragscode bestemd is, zou daaruit een beeld kunnen vormen hoe zwaarwegend de leiding van een ministerie bepaalde gedragsregels acht.

Uit de analyse blijkt dat het uitzonderlijk is als er in de gedragscode expliciet aandacht wordt besteed aan (de zwaarte van) sancties. In de meeste gevallen wordt volstaan met een (impliciete) verwijzing naar de disciplinaire sanctiemogelijkheden op grond van plichtsverzuim, zoals geregeld in het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR). Deze sanctiemogelijkheden hebben echter een bredere werking dan alleen integriteit en geven evenmin een aanwijzing hoe zwaar de leiding van een ministerie tilt aan bepaalde vormen van integriteitsinbreuken.

2.4 Interne en accountantscontrole

2.4.1 Interne controle

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er interne controlemaatregelen zijn getroffen specifiek gericht op (naleving van) het integriteitsbeleid, de gedragscode en/of daaruit voortvloeiende integriteitsregels. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan interne controle op de naleving van de onder § 2.3 genoemde regelgeving.



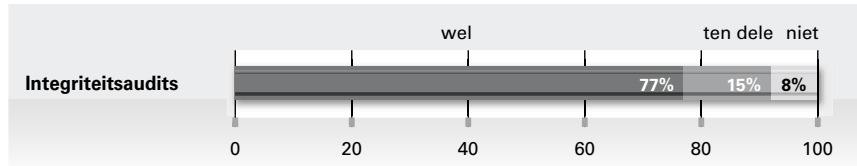
Uit de resultaten van de nulmeting blijkt dat vijf ministeries geen specifieke interne controlemaatregelen hebben getroffen, terwijl nog eens zeven ministeries hier in beperkte mate invulling aan hebben gegeven. Voor een deel is de verklaring hiervoor dat integriteitsbeleid, gedragscode en integriteitsregelgeving door de ministeries vooral als een preventief kader zijn neergezet. Van de medewerkers wordt min of meer verwacht dat zij zich spontaan hieraan houden. Interne controle wordt niet nodig of zelfs niet mogelijk geacht. In deze benadering kunnen er slechts maatregelen worden getroffen voor het geval er zich onverhoopt (signalen van) inbreuken voordoen (zie § 2.5).

2.4.2 Accountantscontrole

Als onderdeel van de algemene controletaak behoort de accountant of auditdienst aandacht te schenken aan integriteit in de vorm van fraude-risico's. In het kader van de nulmeting heeft de Algemene Rekenkamer nagegaan of de auditdiensten van de ministeries specifiek aandacht besteden aan integriteit, met name in de vorm van integriteitsaudits.

Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid hebben verschillende auditdiensten de opdracht gekregen integriteitsaudits uit te voeren bij hun ministeries. Een geschikt kader hiervoor biedt de handreiking die is ontwikkeld door de Stuurgroep Integriteitsaudit, onder voorzitterschap van de directeur Audit en Toezichtbeleid (ATB) van het Ministerie van Financiën.⁹ Deze handreiking sluit bovendien goed aan op het Handboek Integriteitsonderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van het Ministerie van BZK.¹⁰

Uit de nulmeting blijkt dat bij vrijwel alle ministeries één of meer integriteitsaudits zijn verricht. Deze audits dekken overigens (nog) niet alle departementsonderdelen af.



De integriteitsaudits zijn verschillend van reikwijdte en aanpak, maar in de meeste gevallen is de handleiding van de Stuurgroep Integriteitsaudit als referentiekader gebruikt. In de rapporten van de integriteitsaudits zijn aanbevelingen opgenomen om (de implementatie van) het integriteitsbeleid te versterken. In meer dan de helft van de gevallen is het overigens onduidelijk of en zo ja, welke acties zijn ondernomen op basis van de conclusies en aanbevelingen van de audits.

2.5 Handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit

Naast de inventarisatie van preventieve maatregelen heeft de Algemene Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar het stelsel van maatregelen dat ministeries hebben getroffen om te reageren op (meldingen van) inbreuken op de integriteit. Daarbij is aandacht besteed aan:

- meldingsregeling (onder meer voor «klokkenluiders»);
- registratie van (meldingen van) inbreuken op de integriteit;
- onderzoek naar aanleiding van meldingen;
- disciplinaire bestraffing;
- aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM).

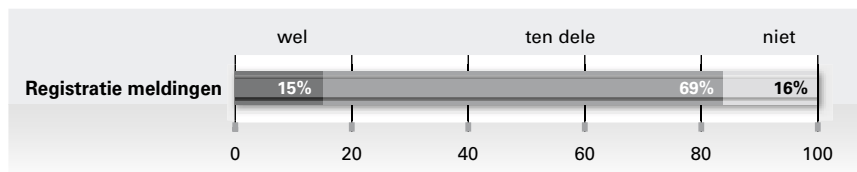
Alle ministeries kennen een meldingsregeling voor misstanden (de zogeheten «klokkenluidersregeling»¹¹). Niet alle meldingen van (mogelijke) inbreuken op de integriteit kunnen echter als misstand in het kader van deze regeling worden aangemerkt. De procedures voor (het onderzoek naar) meldingen buiten de categorie van de klokkenluidersregeling zijn in het algemeen minder vastomlijnd dan voor meldingen in het kader van de klokkenluidersregeling.

Bij twee ministeries is er een centrale registratie van meldingen van integriteitsinbreuken, waarbij de reikwijdte overigens varieert. Eén van de ministeries legt bijvoorbeeld alleen inbreuken op de «sociale integriteit» (ongewenst gedrag, zoals intimidatie en geweld) centraal vast.

⁹ *Integriteit bij het Rijk; een handreiking voor een audit*, tweede versie; november 2002.

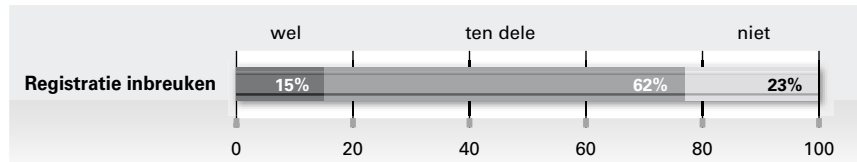
¹⁰ In 1996 bracht de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) de eerste versie uit; een herziene versie verscheen in april 2003.

¹¹ Onder misstanden in het kader van de klokkenluidersregeling wordt verstaan: een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving, het misleiden van justitie, een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu en/of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.



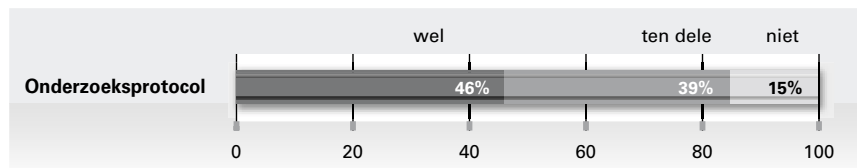
Bij negen andere ministeries is er wel sprake van een vorm van registratie, maar ontbreekt het overzicht, omdat registraties decentraal worden bijgehouden. Registraties beperken zich soms ook tot de ernstiger inbreuken, die bijvoorbeeld tot disciplinaire straffen kunnen leiden.

Voor de registratie van daadwerkelijk geconstateerde inbreuken op de integriteit is het beeld min of meer overeenkomstig de registratie van meldingen.

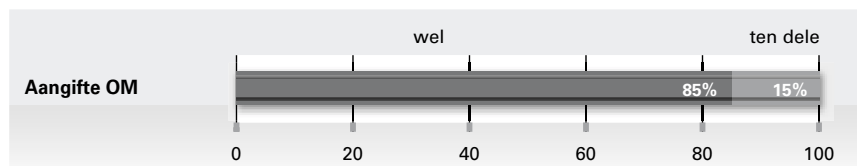


Ook voor de registratie van inbreuken geldt dat verschillende ministeries kiezen voor een decentrale registratie en afhandeling, eventueel inclusief de registratie van disciplinaire bestraffing. Centrale personeelsafdelingen of juristen worden in voorkomende gevallen voor advies benaderd. Een overkoepelend beeld van inbreuken wordt daarbij overigens niet opgebouwd.

Voor het onderzoek naar (mogelijke) inbreuken op de integriteit hebben zes ministeries een standaardprocedure. Vijf ministeries volgen een min of meer vaste gedragslijn en twee ministeries kennen hiervoor geen procedure.

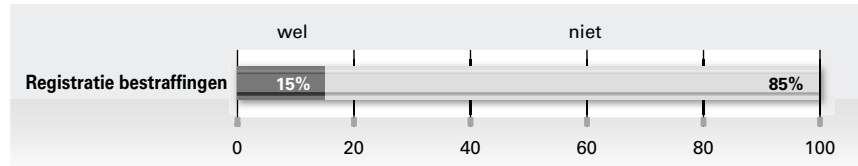


Bijna alle ministeries geven aan dat van strafbare feiten aangifte wordt gedaan bij het OM. Enkele ministeries hebben daar geen vaste beleidslijn voor.



De ministeries passen disciplinaire straffen toe, zoals berisping, schorsing of ontslag, maar slechts bij twee ministeries wordt daarvan een centrale

registratie gevoerd. In veel gevallen wordt volstaan met vastlegging in het personeelsdossier. Daardoor ontbreekt centraal het overzicht.



Het Ministerie van BZK vraagt ten behoeve van het sociaal jaarverslag van de sector Rijk onder meer informatie op over disciplinaire straffen. Bij de meeste ministeries moet deze informatie ad hoc worden verzameld. Dit kan de betrouwbaarheid van de statistische informatie nadelig beïnvloeden.

Resumerend stelt de Algemene Rekenkamer vast dat op basis van de beschikbare registraties geen (betrouwbaar) beeld is te geven van de aantallen integriteitsinbreuken bij de ministeries en de bestraffing daarvan. Het sociaal jaarverslag van de sector Rijk, dat door het Ministerie van BZK wordt uitgebracht, geeft slechts een beperkte indicatie van bepaalde soorten schendingen. Voorzover de ministeries beschikken over informatie van aantallen inbreuken, is deze moeilijk onderling vergelijkbaar. Sommige ministeries hebben namelijk alleen informatie over bepaalde soorten inbreuken of alleen over ernstige schendingen. Zoals reeds eerder is geconstateerd, ontbreken centrale registraties bij het merendeel van de ministeries of zijn de registraties beperkt. Als een ministerie een gering aantal inbreuken rapporteert, is het dus mogelijk dat de oorzaak daarvan ligt in een gebrekkige registratie daarvan.

In vergelijking met de resultaten van eerdere rijksbrede onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar integriteit (zie bijlage 3), hebben de ministeries op dit punt in het algemeen weinig voortgang geboekt.

2.6 Beeld per ministerie

In de voorgaande paragrafen is een thematisch beeld geschetst van de systemen van integriteitszorg bij de ministeries. In deze paragraaf wordt dit beeld aangevuld met een overzicht op hoofdlijnen van de bevindingen per ministerie. In de volgende tabel heeft de Algemene Rekenkamer in beeld gebracht of de ministeries de verschillende elementen van integriteitszorg wel (zwart), ten dele (grijs) of nog niet (wit) hebben ingevuld. Als een element niet geheel is ingevuld, impliceert dit overigens niet automatisch een negatief oordeel.¹² De tabel laat tevens zien aan welke elementen prioriteit gegeven zou kunnen worden voor verdere verbeteringen.

¹² Zie ook de opmerkingen die hierover zijn gemaakt in § 1.2.1.

Invulling aspecten integriteitszorg per ministerie (stand medio 2004)

Figuur 4

	AZ	BUZA	JUS	BZK	OCW	FIN	DEF	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS
Integriteitsbeleid	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Beleidsvaluatie	○	○	○	○	○	○	○	○	●	○	○	○	○
Risicoanalyse	●	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Gedragscode	○	●	●	●	○	●	●	●	●	○	○	●	○
Interne controle	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●	○	○	○
Integriteitsaudits	○	○	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●
Registratie meldingen	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Registratie inbreuken	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Onderzoeksprotocol	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Aangifte OM	●	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Registratie bestraffingen	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

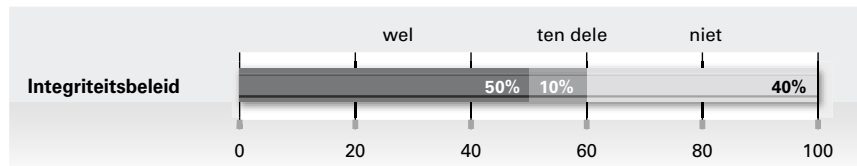
Uit de tabel komt naar voren dat er duidelijke verschillen waarneembaar zijn tussen de ministeries. Enkele ministeries hebben, soms mede door incidenten in het verleden, de ontwikkeling van instrumenten van integriteitszorg eerder ter hand genomen dan andere ministeries. Over de gehele linie is er overigens nog ruimte voor verdere verbeteringen.

3 BEELD RWT'S

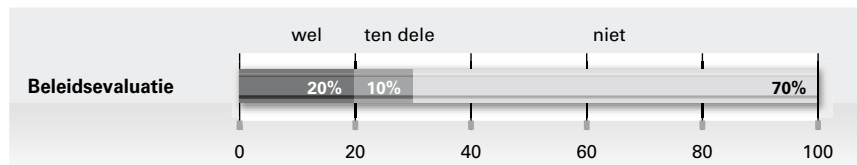
3.1 Integriteitsbeleid

RWT's voeren belangrijke publieke taken uit waaraan risico's voor de integriteit van de publieke sector verbonden kunnen zijn. Daarom wil de Algemene Rekenkamer met deze nulmeting een eerste inzicht verkrijgen in de systemen van integriteitszorg bij de RWT's. Voor een (niet representatieve) selectie van tien RWT's is een soortgelijke inventarisatie verricht als bij de ministeries. Het onderzoekskader is toegelicht in bijlage 1 en de namen van de geselecteerde RWT's zijn vermeld in bijlage 2.

De bevindingen voor de tien in de nulmeting betrokken RWT's geven een meer gevarieerd beeld te zien dan bij de ministeries. Vier van de tien RWT's hebben nog niet of slechts in zeer beperkte mate aandacht besteed aan integriteitszorg. De andere RWT's hebben al wel het nodige in gang gezet, respectievelijk gerealiseerd. Dit patroon is niet alleen waar te nemen bij het integriteitsbeleid, maar ook bij de andere elementen van integriteitszorg, zoals risicoanalyse, gedragscode, enzovoort.

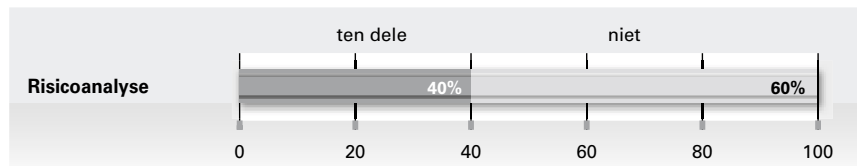


De zes RWT's die beschikken over een integriteitsbeleid hebben overigens nog geen complete beleidscyclus weten te realiseren waarbij onder meer (meetbare) doelstellingen worden geformuleerd en beleidsevaluaties plaatsvinden. Concrete doelstellingen ontbreken bij nagenoeg alle in de nulmeting betrokken RWT's en slechts enkele RWT's hebben een vorm van beleidsevaluatie toegepast.



3.2 Risicoanalyse

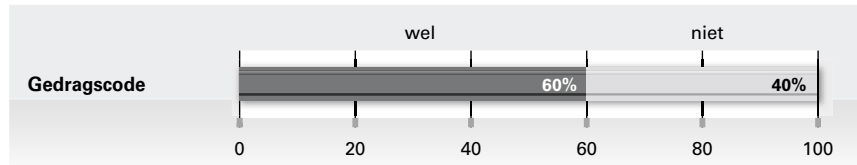
Hoewel geen van de tien in de nulmeting betrokken RWT's beschikt over een gestructureerde risicoanalyse voor de eigen organisatie, hebben vier RWT's daar wel in meer of mindere mate aandacht aan besteed.



In de meeste gevallen is er overigens geen direct verband vast te stellen tussen de inventarisatie van risico's en het integriteitsbeleid.

3.3 Gedragscode/regelgeving

Zes van de in het onderzoek betrokken RWT's beschikken over een gedragscode.



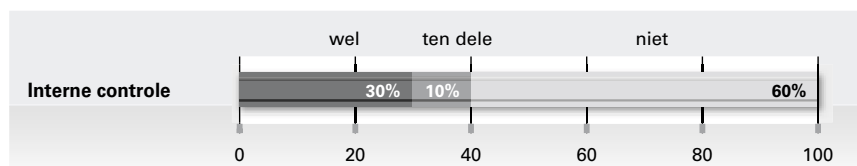
Aan de hand van de gedragscodes en eventueel aanvullend verstrekte documentatie heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht op welke punten de RWT's integriteitsregels hebben opgesteld. Voor de RWT's geldt de regelgeving van het Rijk doorgaans niet, zodat de organisaties daarin zelf keuzes moeten maken. Zoals reeds eerder vastgesteld hebben vier van de in de nulmeting betrokken RWT's nog geen aandacht besteed aan integriteitszorg en daar ontbreken dan ook gedragscodes en nadere regelgeving.

De zes RWT's met een gedragscode hebben in meerderheid ook een regeling voor nevenfuncties, acceptatie van geschenken en informatiebeveiliging. In de helft van de gevallen is er een «klokkenluidersregeling» en zijn één of meer vertrouwenspersonen aangesteld. Omdat het personeel van RWT's vaak geen ambtelijke status heeft, is de aflegging van eed of belofte minder gebruikelijk dan bij de ministeries. Screening van personeel is eveneens een uitzondering. De in de nulmeting betrokken RWT's hadden geen regelingen ter voorkoming van «draaideurconstructies» of vermenging van publieke en private activiteiten. Voor deze laatste bevinding hebben twee RWT's als verklaring aangegeven dat zij uitsluitend publieke taken vervullen, gelet op het wettelijk kader waarbinnen zij opereren.

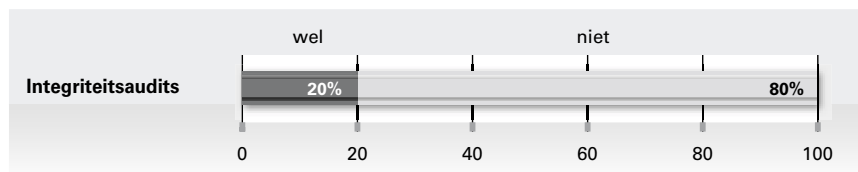
Evenals bij de ministeries besteden de gedragscodes en regelgeving van de RWT's meestal geen of slechts impliciet aandacht aan inbreuken op de integriteit die in het strafrecht zijn geregeld.

3.4 Interne en accountantscontrole

Een minderheid van de RWT's heeft specifieke interne controlemaatregelen getroffen gericht op (de naleving van) het integriteitsbeleid.



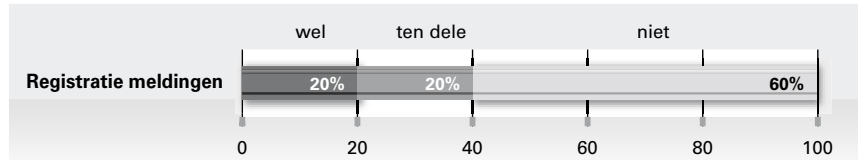
Bij twee van de in de nulmeting betrokken RWT's besteedt de accountant specifiek aandacht aan integriteit, bijvoorbeeld in de vorm van integriteitsaudits.



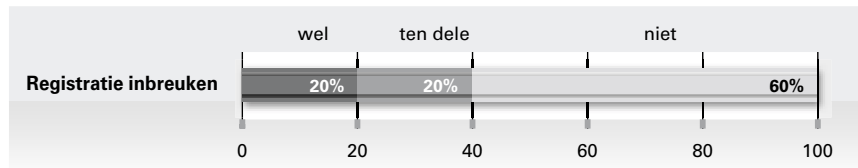
Dit beeld wijkt duidelijk af van dat bij de ministeries, waar integriteitsaudits na de parlementaire enquête bouwnijverheid inmiddels vrij algemeen ingang hebben gevonden.

3.5 Handwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit

Een minderheid van de in de nulmeting betrokken RWT's voert een registratie van (mogelijke) inbreuken op de integriteit.

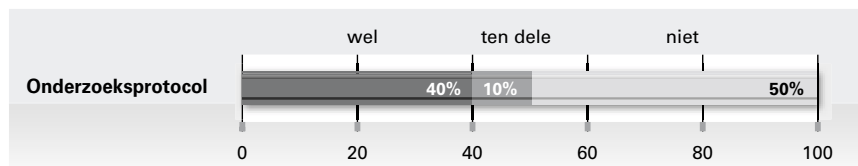


Hetzelfde beeld tekent zich af ten aanzien van de registratie van geconstateerde integriteitsschendingen.

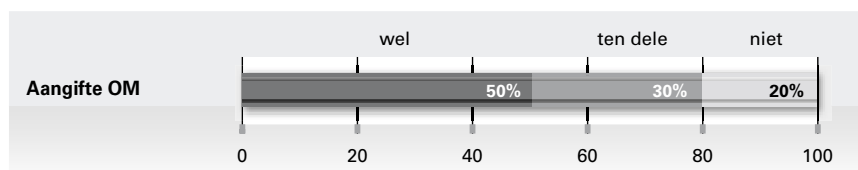


Enkele RWT's melden geen registraties te hebben opgezet, omdat zich geen meldingen van inbreuken hebben voorgedaan.

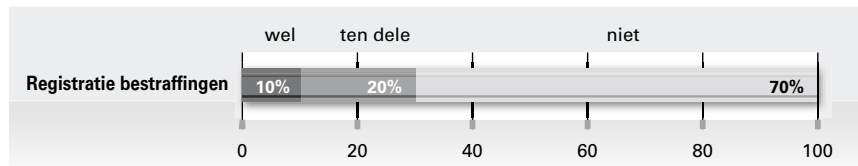
Vier RWT's hebben standaardprocedures voor het onderzoek naar mogelijke inbreuken op de integriteit.



De helft van de RWT's stelt bij verdenking van strafbare feiten aangifte te doen bij het OM. Enkele andere RWT's laten dat van de omstandigheden afhangen.



Een centrale registratie van disciplinaire bestraffingen ontbreekt bij vrijwel alle RWT's. In voorkomende gevallen wordt meestal volstaan met een aantekening in het personeelsdossier.

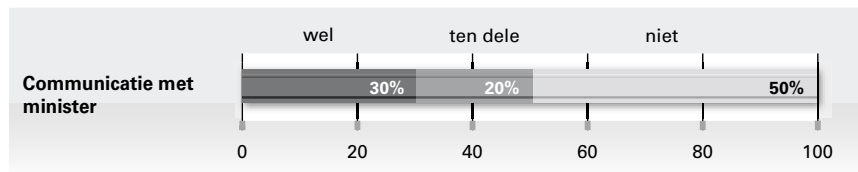


Evenals bij de ministeries kan resumerend worden vastgesteld dat nagenoeg geen van de in de nulmeting betrokken RWT's een betrouwbaar beeld kan geven van de aantallen integriteitsinbreuken in de eigen organisatie en van de bestraffing daarvan.

3.6 Informatie-uitwisseling met de minister

In het kader van de nulmeting heeft de Algemene Rekenkamer ook enkele vragen gesteld over de communicatie tussen de RWT en de desbetreffende minister over de opzet en werking van het integriteitsbeleid. Ook is geïnventariseerd of er afspraken bestaan wanneer de minister hierover moet worden geïnformeerd.

Uit de nulmeting blijkt dat slechts drie van de tien RWT's met de minister communiceert over opzet en werking van het integriteitsbeleid. Twee andere RWT's melden dat enige informatie over de opzet van het beleid is gecommuniceerd naar de minister.



Slechts sporadisch (bij twee RWT's) komen afspraken voor tussen minister en RWT over uit te wisselen informatie ten aanzien van integriteit.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies ministeries

Bij de ministeries is een forse impuls nodig om het systeem van integriteitszorg te versterken. Vrijwel alle ministeries hebben inmiddels in opzet een basis van beleid, gedragscode en regelgeving gerealiseerd, maar dit volstaat nog niet. Een gestructureerde en diepgaande risico-analyse is bijvoorbeeld slechts sporadisch aangetroffen. Daarnaast ontbeert het integriteitsbeleid in veel gevallen concrete (meetbare) doelstellingen en zijn beleidsevaluaties schaars.

Specifieke interne controle op de naleving van regelgeving op het gebied van integriteit ontbreekt veelal, omdat dit niet nodig of niet mogelijk wordt geacht. Dit tast de geloofwaardigheid van integriteitsregels aan.

Naar aanleiding van de parlementaire enquête bouwnijverheid zijn de auditdiensten van vrijwel alle ministeries gestart met integriteitsaudits. Deze audits dekken overigens (nog) niet alle departementsonderdelen af. Bovendien is aandacht nodig voor de behandeling en implementatie van de aanbevelingen van de audits.

De ministeries hebben op grond van rijksbreed beleid regelingen getroffen voor de melding van misstanden door eigen personeel (de zogeheten «klokkenluidersregeling»). Deze regelingen bestaan meestal naast andere, minder geüniformeerde, regelingen voor de melding van inbreuken die niet onder de klokkenluidersregeling vallen. Dit leidt tot onnodige complexiteit en wellicht ook drempels voor potentiële melders. De registraties van (meldingen van) integriteitsinbreuken geven, voorzover aanwezig, geen (betrouwbaar) beeld van de aantallen inbreuken bij de ministeries en de eventuele (disciplinaire) bestraffing.

In vergelijking met eerdere rijksbrede publicaties van de Algemene Rekenkamer over integriteit uit 1996 en 1998 (zie bijlage 3), beschikken de ministeries inmiddels over een meer compleet geheel aan regelgeving. De voortgang ten aanzien van de analyse van risico's en de registratie van integriteitsinbreuken is echter nog mager.

4.2 Conclusies RWT's

Bij de RWT's is een forse impuls nodig om de systemen van integriteitszorg te versterken. De in de nulmeting betrokken RWT's variëren sterk in hun aandacht voor integriteit. Er zijn RWT's die nog in het geheel geen integriteitsbeleid hebben ontwikkeld, terwijl andere al vergevorderd zijn. Evenals bij de ministeries zijn de beleidscyclus, risicoanalyse, interne controle en de behandeling van (mogelijke) integriteitsinbreuken verbeterpunten voor de meeste in de nulmeting betrokken RWT's. In afwijking van de ministeries is er bij de RWT's zelden sprake van specifieke integriteitsaudits door de accountant van deze organisaties. Ook zijn «klokkenluidersregelingen» minder vaak aanwezig en ontbreekt het veelal aan screening van personeel en regelingen ter voorkoming van «draai-deurconstructies».

De RWT's en de verantwoordelijke ministers communiceren niet of nauwelijks over het integriteitsbeleid.

4.3 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt ministeries op grond van de resultaten van de nulmeting aan het integriteitsbeleid als een complete beleidscyclus vorm te geven. Daarbij vraagt zij ministeries in het bijzonder:

- te kiezen voor een brede benadering van integriteitsbeleid; dat is een benadering waarbij niet alleen personeelszorg, maar ook bijvoorbeeld beveiliging en administratieve organisatie betrokken worden;
- concrete (meetbare) doelstellingen en activiteiten te benoemen;
- integriteitszorg in te bedden in de reguliere planning- en controlcyclus;
- het integriteitsbeleid periodiek te evalueren.

De Algemene Rekenkamer beveelt ministeries daarnaast aan om het instrument van risicoanalyse in te zetten om kwetsbaarheden voor integriteitsinbreuken in beeld te brengen. Een dergelijke risicoanalyse onderbouwt het systeem van integriteitszorg.

Verder vraagt de Algemene Rekenkamer ministeries om in gedragscodes en daaraan verbonden regelgeving te verduidelijken welke sancties verbonden zijn aan de overtreding van integriteitsregels. Dit is een manier om medewerkers op de ernst van de overtredingen te wijzen. In gedragscodes kan bovendien explicieter worden verwezen naar integriteitsinbreuken die in het strafrecht zijn geregeld. Verder is het van belang dat ministeries regelgeving op het gebied van integriteit koppelen aan specifieke interne controlemaatregelen op de naleving ervan.

De uitvoering van integriteitsaudits door accountants of auditdiensten zou, mede gebaseerd op risicoanalyse, een meeromvattend en periodiek terugkerend karakter moeten krijgen. Accountants of auditdiensten kunnen zo, in een meerjarig kader, alle belangrijke onderdelen van de organisatie beoordelen. De behandeling en implementatie van de aanbevelingen van integriteitsaudits vraagt om een voortvarende aanpak.

Om het inzicht in integriteitsinbreuken te verbeteren beveelt de Algemene Rekenkamer ministeries aan de registratie van integriteitsinbreuken te structureren. De volgende onderwerpen moeten dan in onderlinge samenhang worden vastgelegd:

- meldingen van (mogelijke) inbreuken;
- onderzoeken naar (mogelijke) inbreuken;
- daadwerkelijk geconstateerde inbreuken;
- disciplinaire bestraffingen;
- aangiften bij OM.

Het verdient overweging hiervoor een (geautomatiseerd) systeem te ontwikkelen. Daarbij gaat het om een systeem dat vertrouwelijkheid waarborgt en dat in staat is om op verschillende aggregatieniveaus, zo nodig in geanonimiseerde vorm, informatie te leveren. Het Ministerie van BZK zou hiertoe het voortouw kunnen nemen.

Bovenstaande aanbevelingen gelden in versterkte mate voor de RWT's. Hoewel de tien in de nulmeting betrokken RWT's geen representatieve groep van RWT's vormen, beveelt de Algemene Rekenkamer alle RWT's van harte aan zich op hun integriteitszorg te bezinnen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de verantwoordelijke ministers aan afspraken met RWT's te maken over het integriteitsbeleid en de informatievoorziening daarover.

Om een nieuwe impuls aan het integriteitsbeleid te kunnen geven, is het gewenst de coördinerende rol van het Ministerie van BZK te versterken. De voornemens van het ministerie om een bureau Integriteitsbevordering op te zetten, acht de Algemene Rekenkamer dan ook een stap in de goede richting. Daarnaast is het van belang dat ook de coördinerende integriteitsfunctie bij de afzonderlijke ministeries wordt versterkt.

5 REACTIE EN NAWOORD

5.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft, mede namens zijn collega-ministers, per brief op 17 maart 2005 gereageerd op het concept-rapport *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004* van de Algemene Rekenkamer.

De minister onderschrijft dat de Algemene Rekenkamer periodiek aandacht besteedt aan integriteit bij de Rijksoverheid. Hij onderschrijft ook dat integriteit de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector betreft en daarmee een wezenlijke voorwaarde is voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit vraagt permanente zorg en aandacht. Ondanks enkele kanttekeningen kan de minister zich voor een groot deel vinden in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Het rapport beschouwt hij daarmee als een stimulerende prikkel om op de al door hem en de afzonderlijke ministeries ingeslagen weg voort te gaan.

Op de resultaten van de nulmeting bij de selectie van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) geeft de minister geen commentaar. Volgens de minister ligt de verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid bij de RWT's primair bij de RWT's zelf. De verantwoordelijkheid van de vakminister hangt af van de bevoegdheden die in de instellingswet van de RWT zijn geregeld en deze verschillen per RWT. Dit laat overigens onverlet dat de minister van BZK, in zijn verantwoordelijkheid van coördinerend minister voor de gehele openbare sector, wel van mening is dat ook RWT's een uitdrukkelijk integriteitsbeleid dienen te voeren. Hij is dan ook voornemens de uiteindelijke bevindingen met betrekking tot RWT's te betrekken bij zijn eventuele vervolgacties.

Alvorens op de aanbevelingen in te gaan wil de minister de bevindingen in een bredere context plaatsen.

De minister wijst erop dat ministeries de afgelopen jaren veel energie hebben gestoken in de opzet en uitwerking van (onderdelen van) integriteitsbeleid en dat het onderwerp integriteit een blijvend aandachtspunt van het topmanagement van ministeries is geworden. Daarmee heeft het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt en beschikken ministeries inmiddels over een goede set van regelgeving en procedures. Dit blijkt uit de resultaten van de *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie* (publicatie juni 2004). Dat er sprake is van een positieve ontwikkeling is volgens de minister eveneens uit de resultaten van de nulmeting af te lezen. Zo constateert de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld dat in 1996 15% van de ministeries een integriteitsbeleid had en dat deze score in 2004 is opgelopen naar 75%. Volgens de minister van BZK hebben de ministeries ook na de nulmeting in 2004 niet stilgezeten; er is veel gebeurd en er is sprake van een doorgaand proces. De minister vindt het dan ook jammer dat de momentopname van de nulmeting niet in het perspectief van deze ontwikkelingen is geplaatst en dat in het rapport louter is geconstateerd dat een «forse impuls bij de ministeries nodig is om het systeem van integriteitszorg te versterken». De minister meent dat dit geen recht doet aan de inspanningen die er zijn geweest. Dit laat overigens onverlet dat hij evenals de Algemene Rekenkamer van mening is dat verdere verbeteringen zijn te realiseren, onder meer bij de praktische implementatie en handhaving van het integriteitsbeleid.

De minister vraagt voorts de aandacht voor cultuuraspecten in relatie tot systemen en procedures. Integriteit is een complex begrip en komt tot uiting in het gedrag en de houding van mensen. Het antwoord op de vraag wat in een bepaalde situatie wel of niet passend wordt gevonden, kan in tijd en omstandigheden verschillen. Steeds zal opnieuw de vraag gesteld moeten worden wat in deze tijd en omstandigheden passend gedrag is. Maatschappelijke waarden en normen zijn hierop van invloed, alsmede de heersende cultuur in de eigen organisatie. Met de regels en procedures die we nu hebben als helder fundament, is voor het management in de organisatie de beïnvloeding van integriteit van medewerkers in deze fase bij uitstek een cultuurvraagstuk, aldus de minister.

De minister is van mening dat het cultuuraspect in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onvoldoende wordt belicht. De vraagstelling in het kader van de nulmeting verwijst volgens hem naar een systematische benadering, waarin vooral de aanwezigheid van regelgevende en administratieve instrumenten als norm zou worden gehanteerd voor goed integriteitsbeleid. Met het aspect dat de zaken systematisch moeten worden aangepakt, is de minister het ten volle eens. Hij plaatst echter vraagtekens bij een benadering waarin, bedoeld of onbedoeld, de uiteindelijke toets gelegen is in regelgevende en administratieve systemen. De minister betwijfelt of dat nu juist de meest succesbepalende of de meest risicobeheersende instrumenten zijn. Kaders en regelgeving vormen de basis, maar de minister wil voorkomen dat integriteitsbeleid vooral een bureaucratische exercitie is en blijft steken in papier. Het is de minister gebleken dat de ministeries in hun integriteitsbeleid in de komende periode vooral aan het cultuuraspect, beïnvloeding van gedrag, aandacht willen schenken. Dit is een proces van lange adem. Daar het rendement van «cultuurinterventies» moeilijk is te meten en te kwantificeren, wil de minister samen met de Algemene Rekenkamer nadenken op welke manier hierover kan worden gerapporteerd.

Als coördinerend minister wil de minister van BZK een algemene opmerking maken over de reacties die hij van andere ministeries heeft vernomen. De ministeries blijken zich niet altijd te kunnen vinden in de categorie waarin zij zijn ingedeeld en vinden dat argumenten daarvoor niet worden gehoord. De minister van BZK vindt dat jammer, temeer omdat de indeling in de drie categorieën onvermijdelijk nuances veronachtzaamt en niet altijd recht doet aan de realiteit. De minister verwijst naar de opmerking van de Algemene Rekenkamer in haar rapport dat «als een element niet geheel is ingevuld, dit overigens niet automatisch een negatief oordeel impliceert».

Daarbij komt volgens de minister dat de presentatievorm in het concept-rapport bij de ministeries associaties oproept met «overtreden» of «in gebreke blijven» en dat is naar zijn mening in het overgrote deel van de gevallen uitdrukkelijk niet het geval. Met de Algemene Rekenkamer is hij van mening dat er verbeteringen mogelijk zijn, maar de normen die zijn gehanteerd, zijn niet als een verplichting aan de ministeries opgelegd. In zijn beleid vormen deze normen meer een kader, waaraan de ministeries afhankelijk van de decentrale situatie, zelf invulling kunnen geven.

De minister kan de aanbevelingen in het rapport in principe grotendeels onderschrijven. Bij de vormgeving in de praktijk dreigt, alles bij elkaar genomen, echter het gevaar dat de inspanningen opnieuw uitgaan naar systemen en procedures, terwijl wij, volgens de minister, toe zijn aan de verankering van de regels in gedrag en houding van medewerkers.

Bovendien pleit de minister voor maatwerk. In zijn optiek zijn risico's in het werkproces bepalend voor de concretisering van het integriteitsbeleid. Omdat de Algemene Rekenkamer overweegt om aan het einde van de strategieperiode een «eindmeting» te verrichten, wil de minister graag van gedachten wisselen over de wijze waarop verschillen in risico's kunnen worden meegenomen bij het meten van voortgang. Wat zijn harde normen waaraan een ieder zich zal moeten houden, wat zijn uitgangspunten waarbij geldt «comply or explain», en wat zijn min of meer vrijblijvende suggesties?

De minister geeft aan dat hij in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, dat op 1 maart 2005 in de Tweede Kamer is behandeld (29 436), een aantal aspecten heeft genoemd waaraan integriteitsbeleid minimaal aandacht dient te besteden, zoals onder meer het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie en aandacht voor het toezicht op en aanpak van integriteitsschendingen. Hij kan zich vinden in de aanbeveling om het integriteitsbeleid als een beleidscyclus vorm te geven, waarbij zijn uitgangspunt is om de ministeries vrij te laten in de wijze waarop zij hieraan invulling willen geven. Dit kan zijn in de vorm van een aparte beleidscyclus, maar ook als onderdeel van de bestaande beheersende beleidscyclus, waarbij ministeries zelf bepalen welk onderdeel van de beleidscyclus én van de bedrijfsvoering (inkoop, personeel en dergelijke) zij met name aandacht geven.

Voor een effectief integriteitsbeleid is het volgens de minister essentieel om de aandacht te richten op de risico's van integriteitsinbreuken. Op basis daarvan kan het integriteitsbeleid op maat worden ingevuld. Hoewel integriteitsrisico's zich binnen de gehele organisatie voor kunnen doen en door alle processen heen lopen, laat de minister het bij voorkeur aan het oordeel van de ministers (en hun diensten) over om te beslissen bij welke dienstonderdelen het kwetsbaarheidsonderzoek/de risicoanalyse wordt uitgevoerd.

Periodiek terugkerende integriteitsaudits zijn volgens de minister reeds praktijk. De reikwijdte van een audit is naar zijn mening vooral een zaak van de departementale auditdienst in opdracht van het management.

De minister is geen voorstander van het opnemen van sancties in een gedragscode. Zijns inziens is het niet mogelijk om in gedragscodes in zijn algemeenheid aan te geven welke sancties zijn verbonden aan specifieke integriteitsschendingen. Welke disciplinaire maatregel in een concrete casus kan worden opgelegd is afhankelijk van meerdere factoren. Deze betreffen onder andere de ernst van de vastgestelde gedraging, of het een eventuele eenmalige misstap betreft, de functie van betrokkene, het algemeen optreden van het management ten aanzien van gedrag binnen de organisatie en dergelijke.

Hoewel een gedragscode naar de mening van de minister vooral de functie heeft om medewerkers zich bewust te laten zijn van hun bijzondere positie als ambtenaar en de daaraan verbonden rechten en plichten, kan hij zich wel vinden in de aanbeveling waarin aan de ministeries wordt gevraagd om in gedragscodes en daaraan verbonden regelgeving expliciet te vermelden dat er sancties zijn verbonden aan de overtreding van integriteitsregels. In de Modelgedragscode Integriteit Rijk, die als minimumstandaard (alleen met strengere bepalingen kan worden

afgeweken) voor de ministeries gaat gelden en binnenkort door de minister zal worden vastgesteld, is dit reeds het geval. Daarin staat vermeld dat integriteitsinbreuken worden beschouwd als plichtsverzuim en dat de zwaarte van de disciplinaire straf kan variëren van een berisping tot en met strafontslag. Tevens is in deze Modelgedragscode opgenomen dat bij een vermoeden van een ambtsmisdrijf aangifte zal worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.

De minister kan zich vinden in de aanbeveling om het inzicht in integriteitsinbreuken te bevorderen door een gestructureerde registratie van integriteitsinbreuken. Een onderdeel van integriteitsbeleid is een adequate aanpak van zich voordoende integriteitsaantastingen. Een goede aanpak impliceert niet alleen het onderzoeken van een melding en de mogelijke bestraffing van de overtreder, maar ook het registreren van voorkomende inbreuken evenals de wijze van afdoening. Hij is van oordeel dat elk ministerie een centrale registratie van integriteitsinbreuken dient bij te houden, waarbij over de structuur zo mogelijk interdepartementale afspraken worden gemaakt.

De minister erkent dat hij als coördinerend minister de ministeries kan ondersteunen bij hun integriteitsbeleid. Primair blijven de ministeries echter zelf verantwoordelijk. Hij ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de ministeries te ondersteunen en te faciliteren (best practices, modellen, interdepartementaal netwerk) bij de concretisering van het integriteitsbeleid. Ook het nieuwe Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is in dit licht te zien.

Daarnaast zal de minister ook zelf de vinger aan de pols houden in het kader van rijksbrede integriteitsaudits naar deelprocessen zoals inkoop, nevenfuncties en dergelijke, uit te voeren onder coördinatie van de Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen van het Ministerie van Financiën.

Versterking van de coördinerende integriteitsfunctie is een aanbeveling die ministeries momenteel in uitvoering hebben of al hebben gerealiseerd.

De minister stelt het op prijs om van gedachten te wisselen over de mogelijkheden om het rendement van cultuurinterventies te meten en bij de toepassing van het normenkader rekening te houden met verschillen in risico's. Afspraken daarover acht hij van belang als uitgangspunt voor een eventuele vervolgmeting aan het einde van de strategieperiode van de Algemene Rekenkamer.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de minister van BZK zich, ondanks enkele kanttekeningen, voor een groot deel kan vinden in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en het rapport als een stimulerende prikkel beschouwt. Hoewel het jammer is dat de minister niet inhoudelijk ingaat op het beeld bij de RWT's, neemt de Algemene Rekenkamer met instemming kennis van zijn voornemen om RWT's te betrekken bij eventuele vervolgmetingen.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dat de ministeries de afgelopen jaren resultaten hebben bereikt op het terrein van de integriteitszorg. Dit is ook weerspiegeld in de bevindingen van de nulmeting, zoals de minister

ook zelf met een voorbeeld illustreert. Dat neemt echter niet weg dat de minister het met de Algemene Rekenkamer eens is dat verdere verbeteringen zijn te realiseren. Om die onder de aandacht te brengen dient deze nulmeting.

Terecht wijst de minister op het cultuuraspect van de integriteitszorg. In de nulmeting komt dit aspect in het onderzoekskader ook aan de orde, bijvoorbeeld bij de vragen over de betrokkenheid van medewerkers en management bij de totstandkoming van het integriteitsbeleid en bij de communicatie daarover. Voorts wijst de Algemene Rekenkamer erop dat zij in de nulmeting veel aandacht heeft geschonken aan instrumenten van naleving en handhaving, waaronder de handelwijze bij (mogelijke) inbreuken op de integriteit. Via de inzet van deze instrumenten wordt in belangrijke mate bevorderd dat integriteitszorg niet blijft steken in papier. Een effectieve aanpak kenmerkt zich in de visie van de Algemene Rekenkamer door een goed evenwicht tussen kaders en systemen aan de ene kant en cultuur en gedragsbeïnvloeding aan de andere kant. Het is dus «en-en» in plaats van «of-of». Er is bovendien sprake van een onderling versterkend effect. Het zorgvuldig vormgeven en handhaven van integriteitssystemen heeft op zichzelf namelijk een niet te onderschatten invloed op de integriteitscultuur en het gedrag in een organisatie.

De Algemene Rekenkamer ziet het als een goede ontwikkeling dat de ministeries de komende periode nadrukkelijk aandacht willen schenken aan cultuur en gedragsbeïnvloeding. Zij is gaarne bereid in te gaan op de uitnodiging van de minister om mee te denken over meetmethoden en rapportagevormen.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer leidt de wijze van presentatie van de resultaten van de nulmeting in haar overkoepelend rapport en van de bevindingenrasters op haar website er niet toe dat nuances worden veronachtzaamd en geen recht wordt gedaan aan de realiteit.

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar nulmeting de aangetroffen situatie bij de ministeries gespiegeld aan een kader van «good practice». Dit kader, zo geeft de minister zelf ook aan, spoort met zijn integriteitsbeleid. In het rapport heeft de Algemene Rekenkamer niet geconcludeerd dat zou worden afgeweken van voorgeschreven normen. Integendeel, de minister wijst er zelf ook op dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport heeft aangegeven dat het niet (geheel) invullen van een element van integriteitszorg niet automatisch een negatief oordeel impliceert.

Met de minister is de Algemene Rekenkamer van mening dat kwetsbaarheden en risico's medebepalend moeten zijn voor te treffen maatregelen. Daarom is het temeer opvallend dat zij in haar nulmeting constateert dat de ministeries in de meeste gevallen het integriteitsbeleid niet hebben gebaseerd op een expliciete analyse van integriteitsrisico's. De Algemene Rekenkamer ziet een gedachtewisseling met de minister over deze materie dan ook met belangstelling tegemoet.

Met instemming neemt de Algemene Rekenkamer kennis van de verwijzing naar sancties in de Modelgedragscode Integriteit Rijk. Dit komt ten dele tegemoet aan de intentie van de Algemene Rekenkamer. Zij is van mening dat het van belang is om medewerkers concreter duidelijk te maken welke straffen verbonden kunnen zijn aan bepaalde integriteitsinbreuken. Naast de gedragscode zou dit bijvoorbeeld kunnen door

medewerkers (in geanonimiseerde vorm) te informeren over jurisprudentie in dit kader.

Tot slot neemt de Algemene Rekenkamer met genoegen kennis van de opzet van rijksbrede integriteitsaudits naar deelprocessen als inkoop, nevenfuncties en dergelijke. Ook beoordeelt zij het positief dat de ministeries de versterking van de coördinerende integriteitsfunctie ter hand hebben genomen.

De Algemene Rekenkamer gaat gaarne in op het verzoek van de minister om met hem van gedachten te wisselen over de verdere verbetering van de integriteitszorg bij de overheid en de wijze van verslaglegging daarover.

Vragenlijst

Aan de hand van interviews en documentenanalyse is de stand van zaken bij de ministeries geïnventariseerd. Daarbij is de volgende lijst met vragen en aandachtspunten gehanteerd.¹³

Integriteitsbeleid/gedragscodes

Is een integriteitsbeleid geformuleerd?

Is een gedragscode aanwezig?

Zijn er (meetbare) doelstellingen voor integriteitsbeleid geformuleerd?

Was management betrokken bij de formulering van het integriteitsbeleid?

Waren medewerkers betrokken bij de formulering van het integriteitsbeleid?

Is het beleid gecommuniceerd naar de medewerkers?

Zijn beleid/gedragscode gebaseerd op risicoanalyse?

Zijn aan beleid/gedragscode sancties gekoppeld?

Risicoanalyse

Is een risicoanalyse aanwezig?

Was management betrokken bij de risicoanalyse?

Waren medewerkers betrokken bij de risicoanalyse?

Interne controle op naleving integriteitsbeleid

Zijn er interne controlemaatregelen getroffen specifiek gericht op het integriteitsbeleid?

Leveren de interne controlemaatregelen resultaten op?

Accountantscontrole

Besteedt de accountant specifiek aandacht aan (naleving van) integriteitsbeleid?

Komen conclusies/aanbevelingen voort uit de accountantscontroles?

Wordt er lering getrokken uit de controleresultaten?

Is er een follow-up rapportage?

Meldingenregistratie

Is er een registratie van meldingen van (mogelijke) inbreuken op de integriteit?

Is een registratie van inbreuken/schendingen aanwezig?

Bestaan hiervoor standaardprocedures?

Onderzoek naar mogelijke inbreuken

Wordt elke melding van een mogelijke integriteitsinbreuk onderzocht?

Bestaan hiervoor standaardprocedures?

Zijn onderzoeksverslagen beschikbaar?

Worden de reikwijdte, omvang en oorzaken geanalyseerd?

Wordt lering getrokken uit incidenten?

Is er een follow-up rapportage?

Aangifte bij OM

Wordt bij verdenking van strafbare feiten aangifte gedaan?

Disciplinaire straffen

Is er een registratie van disciplinaire bestraffingen?

Beleidsevaluatie

Is er een evaluatie van beleid en/of gedragscode?

Komen conclusies/aanbevelingen uit de evaluatie voort?

Is er een follow-up rapportage?

¹³ Via een cursivering is aangegeven welke vragen en aandachtspunten in de diagrammen van dit rapport zijn verwerkt.

De aangetroffen gedragscodes zijn beoordeeld op elementen die in wet- en regelgeving zijn verankerd, maar ook op enkele elementen waartoe geen (wettelijke) verplichting bestaat (zie de volgende tabel).

Strafrecht/ambtsmisdrijven

valsheid in geschrifte
schending van geheimen
diefstal
afpersing en afdreiging
bedrog
economische delicten (misbruik voorkennis enzovoort)
misbruik van gezag/macht
corruptie/omkoping (actief of passief)

Ambtenarenwet, ARAR, ministeriële regelingen, circulaire

«klokkenluidersregeling»
nevenfuncties/nevenverdiensten
regeling acceptatie geschenken
«draaideurconstructies»
afleggen ambtseed/beloofte
declaratieregelingen
(computer) informatiebeveiliging
aanstelling vertrouwenspersonen:
– integriteit
– «klokkenluiders»
– seksuele intimidatie/discriminatie

Overig

kwetsbare functies/screening
regeling gebruik internet/eigendommen ministerie
regeling (ongewenste) omgangsvormen
regeling voor het geven van geschenken

Bij de beoordeling is er overigens rekening mee gehouden dat een ministerie de genoemde elementen niet in een gedragscode heeft vastgelegd, maar op andere wijze, bijvoorbeeld in de vorm van circulaire, kan hebben geregeld.

Voor de rechtspersonen met een wettelijke taak is een soortgelijke vragen-/aandachtspuntenlijst als voor de ministeries toegepast, waaraan enkele vragen zijn toegevoegd over de communicatie met de verantwoordelijke minister op het gebied van integriteit. Het onderzoek bij de RWT's omvatte, naast de schriftelijke vragenlijst, een bestudering van meegezonden documenten. Er is geen onderzoek ter plaatse verricht.

Uitgangspunten/normen

Gekoppeld aan de vraagstelling van de nulmeting zijn de volgende uitgangspunten en normen geformuleerd voor het systeem van integriteitszorg.

- Organisaties beschikken over een integriteitsbeleid en gedragscode, die mede gebaseerd zijn op een (specifieke) risicoanalyse. Het beleid en de gedragscode omvatten de verplichtende elementen uit wet- en regelgeving (Ambtenarenwet, ARAR enzovoort). Bij de totstandkoming van beleid en risicoanalyse zouden management en medewerkers actief betrokken moeten zijn, onder meer via de mogelijkheid om risico's of dilemma's te signaleren. De gedragscode is normerend, in de zin dat regels zijn geformuleerd voor (on)aanvaardbaar gedrag en daarbijbehorende sancties zijn aangegeven.

- Het integriteitsbeleid wordt periodiek geëvalueerd. De organisatie past zo nodig het beleid aan op basis van de evaluatieresultaten.
- Er zijn interne controlemaatregelen getroffen specifiek gericht op de naleving van het integriteitsbeleid en de gedragscode. Ten behoeve van het management vindt monitoring plaats van de resultaten van deze interne controlemaatregelen, op basis waarvan aan het management wordt gerapporteerd.
- De accountant of auditdienst (AD) van de organisatie besteedt aandacht aan de naleving van het integriteitsbeleid. De onderzoeken van de accountant of AD leiden tot conclusies en aanbevelingen en de organisatie trekt lering uit de onderzoeksresultaten.
- De organisatie houdt een ordelijke en actuele (centrale) registratie bij van meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken. De meldingen worden onderzocht en beoordeeld. De (mogelijke) inbreuken worden eveneens geanalyseerd op reikwijdte, verspreidingsgraad, omvang en oorzaken. De organisatie trekt lering uit incidenten.
- Bij concrete verdenking van strafbare feiten, doet de leiding van de desbetreffende organisatie aangifte bij het OM.
- Sancties (disciplinaire straffen) worden in overeenstemming met de geldende criteria (op basis van het integriteitsbeleid en/of de gedragscode) toegepast.

IN DE NULMETING BETROKKEN RECHTSPERSONEN MET EEN WETTELIJKE TAAK

De volgende tien rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn in de nulmeting betrokken. Bij de selectie van de RWT's is een zekere spreiding betracht naar soort, omvang, beleidsterrein en verantwoordelijk ministerie; er is echter geen representativiteit beoogd.

- Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)
- Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties
- KEMA
- Uitvoering Werknemersverzekeringen (UWV)
- Politieregio Zuid-Holland-Zuid
- Waarborg Platina, Goud en Zilver NV
- College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)
- College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen
- Regionaal Opleidingen Centrum (ROC) Utrecht
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Inleiding

In maart 1996 publiceerde de Algemene Rekenkamer voor het eerst een rijksbreed rapport specifiek gericht op integriteit: *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken* (Tweede Kamer 1995–1996, 24 655). In juni 1998 is vervolgens een *Tussenbalans integriteitsbeleid* gepubliceerd, als onderdeel van de bundel *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* (Tweede Kamer, 1997–1998, 26 100). Sindsdien heeft de Algemene Rekenkamer in diverse onderzoeken aandacht besteed aan integriteit, maar niet op rijksbreed niveau. In de Rapporten bij de jaarverslagen over 2002, gepubliceerd in mei 2003, is rijksbreed in hoofdlijnen geïnventariseerd in welke mate departementale accountantsdiensten aandacht schonken aan integriteit in het kader van hun controletaken.

Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken

In haar rapport *Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken* van maart 1996 heeft de Algemene Rekenkamer een overzicht gegeven van het integriteitsbeleid bij alle ministeries. Het rapport ging ook in op de mate waarin aantastingen van de integriteit voorkwamen.

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat voor de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën en voor de Ministeries van Defensie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een integriteitsbeleid was ontwikkeld. Bij de andere ministeries waren alleen richtlijnen van kracht voor bepaalde onderdelen, zoals nevenfuncties (7 ministeries) en het aannemen van geschenken (6 ministeries). Er waren te weinig cijfers bekend om een onderbouwde conclusie over het aantal inbreuken te trekken.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van instrumenten of maatregelen die destijds in opzet aanwezig waren bij de ministeries.

Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken (maart 1996)

Figuur 5

● Instrumenten of maatregelen in opzet aanwezig bij het ministerie

	AZ	BUZA	JUS	BZK	OCW	FIN	DEF	VROM	VenW	EZ	LNV	SZW	VWS	%*
Integriteitsbeleid							●	●						15
Melding nevenfuncties					●	●		●	●		●	●	●	54
Geschenkenrichtlijn		●	●		●	●	●	●						46
Richtlijn handelwijze bij fraude/corruptie				●			●	●	●		●		●	46
Vertrouwenspersoon/meldpunt integriteit							●	●	●					23
Registratie vermoedens van inbreuken	●	●						●					●	31
Registratie van disciplinaire straffen	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	85

* Percentage van de ministeries waar instrumenten of maatregelen in opzet aanwezig zijn

Hoewel niet alle denkbare instrumenten in het onderzoek waren betrokken, geeft het overzicht een beeld van de stand van zaken in 1996.

Tussenbalans integriteitsbeleid

De Tussenbalans die in juni 1998 is gepubliceerd, concludeerde dat de invoering van een integriteitsbeleid in alle sectoren van de Rijksdienst een vrij moeizaam verlopend proces van bewustwording bleek te zijn. Het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgedragen preventieve integriteitsbeleid werkte wel door binnen de andere ministeries, maar had op een enkele uitzondering na de «werkvloer» nog niet bereikt. Preventieve maatregelen die in opzet aanwezig waren, bleken in de praktijk niet steeds uitgevoerd te worden. Volgens de Algemene Rekenkamer behoefde niet alleen de opzet, maar evenzeer de werking van preventieve maatregelen speciale aandacht. Voorts beval zij aan de inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bij de ministeries ten spoedigste af te ronden.

In 1996 waren rijksbreed nog geen betrouwbare registraties beschikbaar over de aantasting van integriteit. De ministeries zouden vanaf 1997 jaarlijks een opgave moeten verstrekken aan het Ministerie van Binnenlandse zaken over geregistreerde aantastingen. Vanaf het najaar van 1998

zou het Ministerie van Binnenlandse Zaken een overzicht daarvan opnemen in een publicatie voor de sector Rijk.

In het kader van de Tussenbalans heeft de Algemene Rekenkamer zelf onderzoek gedaan naar vermoede en vastgestelde aantastingen van de ambtelijke integriteit in 1996. Het totaal aantal in 1996 door de ministeries vastgestelde kleine en grote inbreuken op de integriteit bedroeg volgens hun opgave circa 195. Slechts in 18 gevallen kon daarvan een financieel belang worden aangegeven. Dit bedroeg in totaal ruim f 1,4 miljoen. De ministeries bleken geen inzicht te hebben in de aantallen meldingen van mogelijke aantastingen van de ambtelijke integriteit. De inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bleek eveneens nog aanzienlijke lacunes te vertonen. Volgens de opgave van de ministeries aan de Algemene Rekenkamer was deze in 1996 nog maar door drie ministeries geheel voltooid. Belangrijke en naar de mening van de Algemene Rekenkamer gevoelige sectoren waren nog niet in kaart gebracht. Dit ondanks het verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan de ministeries om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een preventief beleid bij de kerndepartementen.

Rapporten bij de jaarverslagen 2002

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 2002 heeft de Algemene Rekenkamer rijksbreed in kaart gebracht in hoeverre de departementale accountantsdiensten (DAD's) aandacht besteden aan integriteit. Daarbij heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht:

- in hoeverre de DAD bij de risicoanalyse rekening hield met integriteitsrisico's bij bepaalde financiële stromen;
- in hoeverre de DAD de toereikendheid van maatregelen in de administratieve organisatie of de interne controle om eventuele integriteitsrisico's af te dekken beoordeelde;
- op welke wijze de DAD in haar rapportages aandacht besteedde aan integriteitsrisico's en/of -schendingen;
- in hoeverre de DAD in 2002 specifieke onderzoeken had uitgevoerd op het terrein van integriteit.

Uit deze inventarisatie concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de aandacht van DAD's voor integriteit toenam, maar nog niet volledig was geïntegreerd in de auditwerkzaamheden. Ook viel op dat de aandacht voor integriteit sterk varieerde per auditdienst. Hierbij speelde uiteraard de mate van integriteitsgevoeligheid van beleidsterreinen of geldstromen een rol.

De meeste DAD's gaven in hun risicoanalyse impliciet aandacht aan integriteitsrisico's als één van de zogenaamde inherente risico's. Expliciete aandacht voor integriteitsrisico's in de risicoanalyse hadden de DAD's minder. Voor enkele DAD's speelde integriteit (nog) geen rol van betekenis in de risicoanalyse. De meeste DAD's controleerden wel of de maatregelen in de administratieve organisatie of de interne controle toereikend genoeg waren om eventuele integriteitsrisico's af te dekken. Met name ging het dan om beoordeling van functiescheidingen en naleving van regels en procedures. In de accountantsrapporten van de meeste DAD's over 2002 speelde het onderwerp integriteit geen rol van betekenis.

De DAD's van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Defensie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Financiën hebben in 2002

bijzondere onderzoeken naar integriteit verricht. Het ging met name om zogenaamde integriteitsaudits, waarbij opzet, bestaan en werking van integriteitsbeleid worden onderzocht. Ook waren sommige DAD's in een adviesrol betrokken bij departementale integriteitsprojecten. De DAD's van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaven aan in 2003 specifiek onderzoek naar integriteit te gaan doen.