

Vergaderjaar 2010–2011

32 341

Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009

Nr. 6

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 oktober 2010

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 15 maart 2010 inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer «Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009» (Kamerstuk 32 341, nrs. 1–2).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 oktober 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Van Beek

De griffier van de commissie,
Groen

Vragen en antwoorden

1

Wordt er overwogen een rijksbreed integriteitsteam, een zogenaamde vliegende brigade, in te stellen dat rouleert onder de ministeries en betrokken agentschappen en diensten, als «aanjager» en «bewustmaker», om te voorkomen dat integriteitzorg intern als posterioriteit wegzakt?

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en onderdeel van het CAOP. BIOS adviseert en ondersteunt organisaties in het publieke domein bij de inrichting en uitvoering van integriteitsbeleid. Elk ministerie is zelf verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid en uitvoering daarvan, maar kan daarbij gebruik maken van de dienstverlening van BIOS, hetgeen ook veelvuldig gebeurt.

2

Waarom hebben vier van de dertien departementen geen stappen voorwaarts gemaakt op het terrein van de integriteitzorg? Welke stappen worden ondernomen om de integriteitzorg wel te verbeteren?

Zoals in de bestuurlijke reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Algemene Rekenkamer is aangegeven en zoals de Algemene Rekenkamer in haar brief aan de Tweede Kamer in het nawoord ook vermeldt, zijn er door de vier ministeries wel degelijk inspanningen verricht, die echter buiten de scope van het onderzoek vielen. Na de nulmeting in 2004 zijn door de ministeries van Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met name op het terrein van soft controls diverse inspanningen gepleegd. Verder hebben de ministeries van Financiën en VWS stappen voorwaarts gemaakt op compliance-gebied en heeft het ministerie van LNV een integriteitsbrochure uitgebracht en awareness-bijeenkomsten georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor de integriteitszorg was, zoals de Algemene Rekenkamer ook stelt, vooral op decentraal niveau belegd. De drie departementen focussen zich nu zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft meer op de zogenaamde hard controls. De regie daarvan zal plaatsvinden vanuit organisatorische vormgeving op centraal niveau.

De vragen 2, 17 en 22 zijn aan vier ministeries gericht, besloten is deze wat betreft Defensie apart te beantwoorden. Daar komt bij dat Defensie een eigen situatie kent als het de ontwikkeling van integriteitbeleid betreft. In de door de Algemene Rekenkamer onderzochte periode van 2004 tot 2009 zijn bij Defensie talrijke inspanningen verricht op het gebied van integriteitzorg. In 2006 is de commissie Staal ingesteld naar aanleiding van een incident van ongewenst gedrag. Naar aanleiding daarvan is in de periode 2006 – 2009 een reeks maatregelen getroffen, waarmee het stelsel van integriteitzorg bij Defensie ingrijpend is herzien. Door deze inspanningen wordt een integrale integriteitzorg geboden en geborgd bij Defensie. Voor een nadere uiteenzetting van de situatie bij Defensie wordt verwezen naar de vragen 12, 13, 14, 18 en 19.

3

Zijn er goede ervaringen met het gebruik van risicoanalyses? Hoe worden die ervaringen binnen de rijksoverheid gedeeld?

Risicoanalyses hebben tot doel het verantwoordelijk management bewust te maken van de integriteitsrisico's die er zijn in de verschillende processen. Bij enkele ministeries is jaarlijks aandacht voor actualisatie van de risicoanalyse in verband met gewijzigde omstandigheden. Dit is

bijvoorbeeld geborgd in de jaarplancycclus. Ook hebben veel ministeries ervaring met het door BIOS ontwikkelde instrument. Dit instrument Self-Assessment INTegriteit (SAINT) is een workshop van één dag, waarmee de eigen organisatie wordt doorlicht op integriteitsrisico's. De ervaringen van de ministeries worden uitgewisseld in een interdepartementaal vakoverleg.

4

Onderschrijft het kabinet de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er voortgang is geboekt bij het doorvoeren van organisatorische maatregelen om de integriteitszorg te verbeteren? Zo ja, hoe verhoudt dit zich bijvoorbeeld tot de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het toepassen van risicoanalyses een relatief zwak element is bij de rijksoverheid? Zo neen, waarom niet?

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er vooruitgang is geboekt in het stelsel van integriteitszorg, doch niet op alle elementen uit dit stelsel is evenveel vooruitgang geboekt. Over het algemeen worden de conclusies van de Algemene Rekenkamer onderschreven en worden de aanbevelingen ter harte genomen. Op enkele onderdelen waaronder risicoanalyses zijn verbeteringen mogelijk.

5

Als er intern nauwelijks schendingen van de integriteit zijn aan te wijzen, bestaat bij het management dan de neiging dat als vanzelfsprekend te beschouwen? Of is er werkelijk sprake van een te optimistische perceptie die niet door de werkelijkheid wordt ondersteund?

Een verklaring voor de meer optimistische perceptie over de integriteitsbeleid van het management, is wellicht dat het management meer dan gemiddeld met facetten van het integriteitsbeleid in aanraking komt en beter zich heeft op de stand van zaken van het integriteitsbeleid. Desalniettemin wordt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om aandacht te geven aan de bewustwording bij het management van de eigen voorbeeldrol ter harte genomen.

6

Kan het kabinet aangeven hoe het komt dat bij het bevorderen van een integere organisatiecultuur relatief minder voortgang is geboekt dan bij het doorvoeren van organisatorische maatregelen? Welke maatregelen neemt de regering om dit te versterken?

Zie het antwoord bij vraag 7.

7

Kan het kabinet aangeven hoe het kan dat er voortgang is geboekt op het vlak van integriteitszorg en dat medewerkers tegelijkertijd aangeven dit niet te herkennen?

In de onderzoeksperiode is vooral de nadruk gelegd op de implementatie van integriteitsmaatregelen voortvloeiende uit de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 2005, 695). Daarnaast is het bevorderen van het integriteitsbewustzijn complexer, dan het treffen van maatregelen. Het is op voorhand niet zeker of gekozen communicatie-instrumenten de gewenste uitwerking hebben en daadwerkelijk de ambtenaar bereikt.

De inzet van soft controls is en blijft nodig. Ieder ministerie dient zelf te bepalen welke aanpak met instrumenten de grootst mogelijk kans van slagen heeft binnen de eigen organisatie.

Hoe kan het dat een substantieel van de medewerkers (nog) niet bekend is met de integriteitregelingen?

Het is belangrijk te blijven investeren op de kenbaarheid van de integriteitsregeling. Overigens zijn niet alle regelingen voor alle ambtenaren direct van toepassing. Een regeling met procedures voor het onderzoeken van vermoedens van schendingen is met name voor leidinggevendenden van belang. Van groot belang is dat een ambtenaar integer dan wel niet integer gedrag herkent en op het moment dat regelgeving voor hem relevant wordt, hij weet waar hij deze kan terugvinden.

Er wordt door de Algemene Rekenkamer erg veel aandacht gegeven aan het systeem van meldingen en registratie van inbreuken op de integriteit. Wordt ook daadwerkelijk bijgehouden hoeveel integriteit inbreuken er zijn, van welke ernst deze zijn en wat de afhandeling is c.q. welke disciplinaire maatregel er is opgelegd? Kunt u daar een overzicht van geven?

Eind 2008 is het Landelijk model uniforme registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie overeengekomen. In 2009 is sprake van een overgangsfase en aanloopjaar, waarin nog niet op basis van dit landelijke model kon worden gerapporteerd. In 2010 zal dit wel het geval zijn en worden alle integriteitsschendingen en afhandeling daarvan op eenduidige wijze geregistreerd. In het sociaal jaarverslag Rijk zijn deze overzichten opgenomen.

Bevat het Uniforme Registratie Integriteitsschendingen (URI) ook bepalingen ten aanzien van de mate waarin registraties centraal beheerd worden, zodat er een goed overzicht over de staat van de organisatie gevormd kan worden?

Het landelijk model uniforme registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie bepaalt alleen de inhoud van de registratie.

Hoe waarborgt het kabinet, in het bijzonder de minister van BZK, de handhaving van de integriteitzorg in het komende tijd van bezuinigingen? Is hier in het programma Vernieuwing Rijksdienst ervaring mee opgedaan?

Integriteit is essentieel voor de betrouwbaarheid van de overheid. Het management draagt hierbij een grote verantwoordelijkheid. Het management dient ondanks taakstellingen ervoor zorg te dragen voor een integere en betrouwbare overheid.

Kunt u per aandachtsgebied van de Commissie Staal aangeven welke inspanningen zijn verricht – naast het creëren van de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) en de gedragscode – om de integriteitzorg te verbeteren?

Om structuur te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Staal is een plan van aanpak opgesteld. De aandachtsgebieden te weten, gedragscode, leiderschap en organisatie en personeel bevatten maatregelen, die gericht zijn op het bevorderen van gewenst gedrag. Inmiddels zijn de maatregelen met betrekking tot de aandachtsgebieden in de organisatie doorgevoerd en in de lijn belegd en geborgd.

13

Welke opleiding- en trainingsprogramma's voor leidinggevende zijn er opgesteld? En hoe hoog is het percentage leidinggevendenden dat alle benodigde opleidingen en trainingen met succes heeft afgerond?

Het eind 2008 opgerichte Stafbureau Leiderschap van de Commandant der Strijdkrachten coördineert met de gelijknamige bureaus bij de defensieonderdelen de uitvoering van alle activiteiten op het gebied van leiderschap. Het betreft de training «Sociale aspecten van leidinggeven», de opleiding van coaches in nevenfunctie, het ontwerp van meetinstrumenten op organisatie- en individueel niveau en workshops en seminars op het gebied van leiderschap en leiderschapsontwikkeling

14

Wanneer zal de Kamer worden geïnformeerd over de invoering van «hard controls»? Vanaf wanneer en op welke wijze zullen deze worden ingevoerd?

Voor 2010 zijn een defensiebrede audit, risicoanalyses en de invoering van een eenduidig registratiesysteem voorzien. In het AO personeel van 3 februari jl. is toegezegd om de voortgang van de sociaal veilige werk- en leefomgeving binnen Defensie in de Personeelsrapportage op te nemen.

15

Hoe vindt de communicatie over de klokkenluidersregeling plaats? Hoe wordt deze regeling ingebed in het integriteitsbeleid van de ministeries?

De kernboodschap van de communicatie over de klokkenluidersregeling is dat de samenleving een betrouwbare overheid verwacht en dat de vernieuwde Klokkenluidersregeling een steun in de rug is voor medewerkers die hieraan bijdragen. De klokkenluidersregeling is een onderdeel van het integriteitsbeleid. Deze kernboodschap is in enkele communicatie-uitingen verwerkt. Deze uitingen richten zich op verschillende doelgroepen, zoals het management en de medewerkers. Daarnaast zijn er voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor integriteitscoördinatoren, vertrouwenspersonen integriteit en medezeggenschap.

16

Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat integriteitvraagstukken herkenbaar zijn in brede risicoanalyses?

Zoals bij het antwoord op vraag 3 aangegeven door bijvoorbeeld in de jaarplancycclus een (jaarlijkse) actualisatie van de risicoanalyse op te nemen, zodat bij gewijzigde omstandigheden direct zicht is op mogelijke integriteitsrisico's.

17

Hoe zullen de ministers van Financiën, Defensie, VWS en LNV zorg dragen voor een meer evenwichtige aanpak van de integriteitzorg? Wanneer stellen deze ministers daarvoor concrete plannen op?

Zoals bij het antwoord op vraag 2 is aangegeven, heeft al eerder de internalisering van het integriteitsbeleid aandacht gekregen. Naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer worden ook de hard controls dit jaar ter hand genomen. De concrete plannen worden neergelegd in jaarplannen die op centraal niveau worden besproken en in de Bestuursraad worden vastgesteld. Zie voor Defensie de opmerking bij vraag 2.

18

Hoe kan de achteruitgang bij het ministerie van Defensie in het niveau van integriteitszorg op het gebied van integriteitsbeleid, risicoanalyse en integriteitsaudits worden verklaard? Welke concrete stappen worden ondernomen om dit niveau te verhogen?

In de door de Algemene Rekenkamer onderzochte periode is bij Defensie hoge prioriteit gegeven aan integriteitszorg die zich vooralsnog vooral richt op de «soft controls».

De komende periode zal dan ook in aanvulling op wat reeds ingang is gezet, meer aandacht worden gegeven aan deze «hard control» elementen. Voor 2010 zijn dan ook een defensiebrede audit en risicoanalyses voorzien, daarnaast heeft de invoering van een eenduidige registratiemethodiek een hoge prioriteit.

19

Op welke wijze zal het niveau van de integriteitszorg bij het ministerie van Defensie ten aanzien van de aspecten «registratie bestraffingen», «interne controle» en «inbreuken registratie» worden verbeterd?

Binnen Defensie wordt gebruikt gemaakt van het uniform registratieformulier van het Rijk, dit formulier is uitgebreid en aangepast naar de situatie van Defensie.

De Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) zal een bijdrage leveren aan het implementeren van een eenduidig registratiemethodiek om het inzicht in integriteitsinbreuken te verbeteren, te structureren en op basis van het verkregen inzicht verbetermaatregelen te kunnen nemen. Bij Defensie is de KMAR als politieorganisatie met militaire status verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde binnen Defensie.

20

Waarom is er de laatste jaren minder gebruik gemaakt van het instrument van integriteitsaudits?

Dit beeld wordt niet herkend. Het aantal ministeries dat hierin voorziet is gelijk gebleven. Er heeft echter alleen een verschuiving plaatsgevonden tussen ministeries, die op het moment van het onderzoek in integriteitsaudits voorzien en ministeries, die hier ten dele of niet in voorzien.

21

Waarom staat het Ministerie van Justitie niet bij het lijstje van departementen waar weinig vooruitgang is geboekt, terwijl dit ministerie niet zo goed scoort op de diverse onderdelen van het integriteitsbeleid? Waarom heeft dit ministerie geen beleid op integriteit? Zou niet juist dit ministerie boven elke twijfel moeten zijn verheven, gelet op de rol van dit ministerie? Welke maatregelen zullen worden getroffen om de integriteitszorg op dit departement te verbeteren?

Voor de opdracht waarvoor het ministerie van Justitie staat, is een integrale organisatie onmisbaar. Binnen alle Justitieonderdelen wordt daarom ruim aandacht besteed aan integriteitszorg. Op concernniveau worden beleidskaders geformuleerd en worden instrumenten ontwikkeld, die door de justitieonderdelen kunnen worden gebruikt bij het formuleren van de eigen integriteitsdoelstellingen. Op concernniveau is een coördinator integriteit benoemd die de Justitieonderdelen ondersteunt in de uitvoering hiervan. Deze functionaris treedt op als regisseur van een integriteitsnetwerk binnen het ministerie van Justitie. De Justitieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van het integriteits-

beleid op lokaal niveau. Hierdoor kan specifiek rekening worden gehouden met de integriteitsgevoeligheid van het werkterrein.

Sinds de nulmeting van de Algemene Rekenkamer in 2004 is ook binnen het ministerie van Justitie de integriteitszorg verder ingevuld. Dit blijkt ook uit een overzicht in de onderzoeksbevindingen van de Algemene Rekenkamer, waarin per ministerie een beeld wordt gegeven van de mate waarin invulling is gegeven aan aspecten van integriteitszorg in 2004 en 2009 (paragraaf 2.2. in Deel 2 van de onderzoeksrapportage van de Algemene Rekenkamer). Uit dit overzicht komt naar voren dat sinds de nulmeting van de Algemene Rekenkamer binnen het ministerie van Justitie op zes (van de 11) onderdelen van integriteitszorg vooruitgang is geboekt.

De rapportage van de Algemene Rekenkamer is een nieuwe stimulans om de integriteitszorg verder te verbeteren. De volgende reeds ingezette activiteiten bij Justitie sluiten aan op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

In 2009 is gestart met een meerjarig Justitiebreed integriteitsonderzoek, waarbij de risico's op Justitiebreed niveau en de specifieke risico's van de Justitieonderdelen worden geïnventariseerd. De resultaten van deze inventarisatie zijn input voor een meerjaren auditplan op het thema integriteit, waarbij alle justitieonderdelen afzonderlijk zullen worden bezocht. Deze audits zullen zich niet richten op wat er allemaal al is (beleid), maar vooral op het toetsen van de werking en borging van integriteit binnen de diverse organisatieonderdelen. Verder wordt de Justitie(gedrags)code geactualiseerd, waarin professionaliteit en regels, naleving en bewustwording een plek krijgen, zowel in de code zelf als in de communicatiemiddelen. Tenslotte is met alle Justitieonderdelen afgesproken dat met ingang van 2010 de eigen registratie van integriteitschendingen wordt aangepast aan de uniforme modelregistratie van BZK.

22

Hoe kan het dat diverse ministeries, zoals Defensie, VWS en SZW, op een aantal aspecten van integriteitszorg in de periode 2004–2009 niet vooruit, maar achteruit zijn gegaan? Welke consequenties worden hieraan verbonden?

Dit verbaast de betreffende ministeries ook. Er zijn bij de ministeries van Financiën, VWS en LNV geen regelingen afgeschaft. Wellicht meet de Algemene Rekenkamer anders dan voorheen.

Zie voor Defensie de opmerking bij vraag 2.

Overigens is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid één van de ministeries waarvan de Algemene Rekenkamer concludeert dat dit ministerie juist vooruitgang heeft geboekt om de onderzoeksperiode.

¹ Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Blok, S.A. (VVD), Haersma Buma, S. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Fng voorzitter, Hijum, Y.J. van (CDA), Irrgang, E. (SP), Veen, E. van der (PvdA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Koolmees, W. (D66), Vacature, VVD en Vacature, D66.

Plv. leden: Vacature, CU, Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Vacature, CDA (), Beek, W.I.I. van (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Raak, A.A.G.M. van (SP), Vermeij, R.A. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Halsema, F. (GL), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Graus, D.J.G. (PVV), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Vacature, VVD (), Staij, C.G. van der (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Nicolaï, A. (VVD) en Koşer Kaya, F. (D66).

² Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Çörüz, C. (CDA), Slob, A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Peters, M. (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Berendsen, M.A. (D66), Bontes, L. (PVV), Elissen, A. (PVV), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Çelik, M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Bruins Slot, H.G.J. (CDA) en Vacature, VVD, Fng voorzitter.

Plv. leden: Vacature, VVD, Dijkgraaf, E. (SGP), Haersma Buma, S. van (CDA), Vacature, CU, Smilde, M.C.A. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Roon, R. de (PVV), Bommel, H. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Wit, J.M.A.M. de (SP), Gent, W. van (GL), Dijksma, S.A.M. (PvdA), Voortman, L.G.J. (GL), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Helder, L.M.J.S. (PVV), Hernandez, M.M. (PVV), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Schaart, A.H.M. (VVD), Knops, R.W. (CDA) en Bosman, A. (VVD).