

Integriteit als basis

2024



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

Samenvatting | 4

1. Inleiding | 8

2. Over dit onderzoek | 10

- 2.1 Waar gaat integriteitsbeleid over? | 10
- 2.2 Wat hebben we onderzocht? | 12
- 2.3 Afbakening | 12
- 2.4 Leeswijzer | 13

3. Structuurmaatregelen | 14

- 3.1 Conclusie | 14
- 3.2 Wat bedoelen we hiermee? | 15
- 3.3 Geheel van risicoanalyses, beleid en evaluatie | 15
- 3.4 Positie van de integriteitscoördinator | 18
- 3.5 Meld- en onderzoeksprotocollen | 20
- 3.6 Ondersteuning van leidinggevenden | 22
- 3.7 Positionering van vertrouwenspersonen | 24
- 3.8 Rijksbreed inzicht in het integriteitsbeleid | 27

4. Cultuurmaatregelen | 29

- 4.1 Conclusie | 29
- 4.2 Wat bedoelen we hiermee? | 29
- 4.3 Voorbeeldgedrag | 30
- 4.4 Integriteitsbeleid en incidenten | 35
- 4.5 Meldklimaat | 36

5. Conclusies en aanbevelingen | 38

- 5.1 Conclusie | 38
- 5.2 Aanbevelingen | 39

6. Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer | 42

- 6.1 Reactie minister van BZK | 42
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 45

Bijlagen | 47

- Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en reactie minister van BZK | 47
- Bijlage 2: Literatuur | 50
- Bijlage 3: Onderzoeksmethodiek | 52
- Bijlage 4: Eindnoten | 57

Samenvatting

Aanleiding

Integriteit is de ruggengraat van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Daar moet iedereen van op aan kunnen: burgers, bedrijven en het parlement. Toch blijkt dat ministeries niet altijd goed omgaan met belangrijke integriteitssignalen. Het risico is dat gevallen waarin het systeem faalt, er toe kunnen leiden dat mensen de dupe worden van onbehoorlijk en niet-integer gedrag van de overheid.

Volgens de Gedragscode Integriteit Rijk moet de overheid integer zijn. Dat wil zeggen “dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zal je dat als overheid ook moeten doen” (BZK 2020a). Integriteit gaat voor ambtenaren en bestuurders over betrouwbaarheid en je inzetten voor het algemeen belang. Integriteit staat ook niet op zichzelf, het is een belangrijke pijler onder het primaire werk dat binnen de overheid wordt gedaan. Integriteit maakt dus deel uit van goed ambtelijk vakmanschap, net zoals integriteitsbeleid onderdeel uitmaakt van goed werkgeverschap. Dit maakt dat integriteit aan de basis ligt van rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van de rijksoverheid. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer dit onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid op de ministeries.

Conclusies

Onze conclusies richten zich op structuurmaatregelen rond integriteit, de coördinerende rol van de minister van BZK en cultuurmaatregelen als het gaat om integriteit.

Structuurmaatregelen

We concluderen dat er een basisstructuur voor een goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig is, maar ook dat het op een aantal specifieke punten nog niet voldoende is. Concreet ontbreekt het nog te vaak aan:

- een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties;
- een sterke en zelfstandige positie van integriteitscoördinatoren;
- meld- en onderzoeksprotocollen die concreet, actueel en operationeel zijn;
- ondersteuning van leidinggevenden, zodat zij meer handelingsbekwaam worden bij vraagstukken die te maken hebben met integriteit.

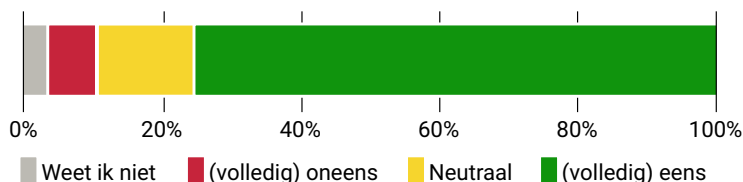
De kerndepartementen hebben de positie en de rol van vertrouwenspersonen daarentegen over het algemeen goed geregeld.

Coördinerende rol

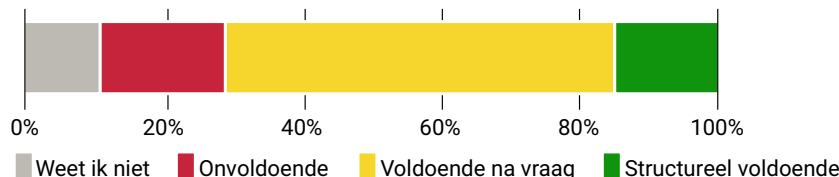
De minister van BZK faciliteert vanuit de coördinerende rol de departementen met werkbare rijksbrede kaders en protocollen, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Maar we zien ook dat de minister van BZK nog te weinig zicht heeft op de inrichting en werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf. Mede daardoor gaat het ministerie van BZK nog te weinig het gesprek met de departementen aan als de inrichting en werking van het integriteitsbeleid achterblijven. Ook ontbreekt het aan een vastgestelde visie waarin de minister van BZK heeft uitgewerkt hoe de coördinerende rol wordt ingevuld.

Enquête rijksambtenaren over beleid integriteit

Medewerkers vinden vaak dat hun leidinggevenden het goede voorbeeld geven



... maar leidinggevenden zelf voelen zich onvoldoende structureel ondersteund



Cultuurmaatregelen

We concluderen dat voorbeeldgedrag aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen. Ook zien we dat er op de departementen toenemende aandacht is voor de organisatiecultuur en dat medewerkers hun leidinggevendenden over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Verder blijkt dat:

- leidinggevendenden voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers, bijvoorbeeld door mensen die niet-integer gedrag vertonen aan te spreken en integriteit op vaste momenten bespreekbaar te maken. Dit is belangrijk omdat we hebben gevonden dat voorbeeldgedrag met een correlatie van 0.6 aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen;
- integriteitsbeleid nog te vaak tot stand komt na incidenten en niet overal structureel is ingebed;
- voor medewerkers die ervoor kiezen om een vermoeden van een schending niet te melden, dat te maken kan hebben met redenen die sterk raken aan de cultuur van de organisatie. Zoals dat het niet veilig voelde om te melden of dat zij zich zorgen maakten over de mogelijke consequenties van hun melding voor hun baan.

Aanbevelingen

Coördinerende rol

Ten eerste bevelen wij de minister van BZK aan om actiever invulling te geven aan de coördinerende rol. Dat kan bijvoorbeeld door instrumenten voor risicoanalyses en kaders voor de positie van integriteitscoördinatoren aan te bieden en een visie op het integriteitsbeleid bij de rijksoverheid op te stellen. Daarbij hoort ook dat de minister van BZK actief zicht houdt op de werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf en daar met hen blijvend het gesprek over voert. Ons onderzoek geeft aan welke departementen nog stappen te zetten hebben op bepaalde punten. Dat beeld kan als basis dienen voor deze gesprekken.

Deze aanbevelingen aan de minister van BZK komen niet in de plaats van wat individuele ministers te doen staat. Het is aan hen om de rijksbrede kaders specifiek te maken en af te stemmen op hun eigen departement. Ministers kunnen hierbij van elkaar leren. We hebben gezien dat de integriteitsbevordering op het ene departement verder is ontwikkeld dan op het andere. Voor de ministeries die al verder zijn dan andere is het de uitdaging om niet achterover te leunen: het thema vraagt om constante aandacht en zorg.

Structuurmaatregelen

Ten tweede bevelen wij de individuele ministers aan om de structuurmaatregelen van het integriteitsbeleid op hun ministerie als volgt verder op orde te brengen:

- zorg voor een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties;
- maak de positie van integriteitscoördinatoren sterk en zelfstandig;
- maak meld- en onderzoeksprotocollen concreet, actueel en operationeel;
- help leidinggevendenden meer handelingsbekwaam te worden bij vraagstukken over integriteit.

Cultuurmaatregelen

Ten derde bevelen wij aan dat de ministers er actief voor zorgen dat integriteit in de haarvaten van de cultuur op ministeries terecht komt:

- geef integriteit constante aandacht op alle niveaus, en vooral aan de top;
- draag integriteit als thema proactief uit in plaats van pas te reageren nadat incidenten zich hebben voorgedaan;
- benoem integriteit als positieve waarde in plaats van dat het vooral gaat over het voorkomen van schendingen en niet wenselijk gedrag;
- stem maatregelen af op de eigen organisatie en omstandigheden.

De twee pijlers aan structuur- en cultuurmaatregelen moeten in samenhang worden opgepakt: structuur kan niet zonder cultuur en vice versa.

Over dit onderzoek

In dit onderzoek hebben we beoordeeld of de 12 kerndepartementen voldoende invulling hebben gegeven aan het integriteitsbeleid voor ambtenaren. Daarvoor hebben we uitgebreid onderzoek gedaan naar structuurmaatregelen (zoals beleid, regelgeving, en meld- en onderzoeksprotocollen) en cultuurmaatregelen (zoals het uitdragen van voorbeeldgedrag en het bespreekbaar maken van dilemma's). In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de uitvoeringsinstanties buiten de kerndepartementen. De regels, maatregelen en het beleid die gelden voor bewinds- personen hebben we ook niet onderzocht. We doen ook geen uitspraak over de vraag of de cultuur op een ministerie integer is of niet.

1. Inleiding

Een integer openbaar bestuur is het fundament onder onze democratie. Recente gebeurtenissen op de ministeries leiden tot de urgente vraag hoe goed hun integriteitsstelsel werkt. Uit de verhoren van recente parlementaire enquêtes en uitgebreide onderzoeksjournalistiek wordt duidelijk dat ministeries niet altijd goed omgaan met belangrijke integriteitssignalen. Zo waarschuwde de voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening bij het aanbieden van het rapport in 2024: “Dit kan morgen weer gebeuren”. Het risico is dat deze gevallen, waarin het stelsel faalt, er toe kunnen leiden dat mensen de dupe worden van onbehoorlijk en niet-integer gedrag van de overheid. In elke organisatie worden fouten gemaakt. Het is daarom van groot belang dat er een goed werkend stelsel is waarin er genoeg aan wordt gedaan om gewenst gedrag te stimuleren, schendingen van de regels te voorkomen, en mocht het toch misgaan, het probleem goed af te handelen.

Het begrip integriteit is niet in 1 of 2 woorden uit te leggen. Als het over integriteit gaat, wordt vaak beschreven welk gedrag niet mag. Denk aan het gebruiken van een OV-pas van de werkgever voor privéreizen, of een aanbesteding gunnen aan een vriend. Ook is er de laatste tijd veel aandacht voor ongewenste omgangsvormen en het belang van het melden van mogelijke misstanden bij de uitvoering van beleid. Voor medewerkers bij de rijksoverheid is er een afgebakende omschrijving van gedrag dat als niet-integer wordt gezien. Maar er treden ook steeds vaker dilemma's op waarbij het niet zo duidelijk is waar de grens precies ligt, maar het de vraag is of iets door de beugel kan.

Gelukkig is er ook veel aandacht voor een positief integriteitsbegrip. Zo schreef het overleg van secretarissen-generaal in hun brief aan de informateur dat zij staan voor hun mensen en voor een veilige, open werksfeer. Zij willen dat hun organisaties open en lerend zijn, navolgbaar in de afwegingen, fouten erkennend en reflectie in plaats van afrekening zoekend (Overleg van secretarissen-generaal, 2024). En ook vanuit bijvoorbeeld het begrip Ambtelijk Vakmanschap zijn er principes en waarden opgesteld die ambtenaren in hun dagelijkse werk richting geven. Want integriteit gaat uiteindelijk over het goede doen, over betrouwbaarheid en je inzetten voor het algemeen belang. Integriteit staat ook niet op zichzelf, het is een belangrijke pijler onder het primaire werk dat binnen de overheid wordt gedaan. Integriteit maakt dus deel uit van goed ambtelijk vakmanschap, net zoals integriteitsbeleid onderdeel uitmaakt van goed werkgeverschap. Dit maakt dat integriteit aan de basis ligt van rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneren van de rijksoverheid. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer dit onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid op de ministeries.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vindt een doorlopend gesprek over de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur van groot belang, zo schreef de minister in 2023 aan de Tweede Kamer (BZK, 2023a). De Algemene Rekenkamer ondersteunt dit van harte.

De Algemene Rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de (door)ontwikkeling van het integriteitsbeleid op de ministeries. Wij hebben een wettelijke taak om de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid op de ministeries te onderzoeken. Vanuit die rol in het systeem spreken wij in dit rapport een oordeel uit over wat er inmiddels aan integriteitsbeleid op de kerndepartementen is ingericht, wat werkt en welke verbeterpunten we zien.

We snappen ook dat er om van verantwoording naar verbetering te gaan, uiteindelijk veel meer nodig is dan alleen dit onderzoek. We komen daar in onze conclusies en aanbevelingen op terug. We willen met dit onderzoek een constructieve bijdrage leveren aan het openbaar bestuur. Onze beoordeling is net zo min een doel op zich als integriteit dat is. Door aan te geven welke stappen departementen moeten maken op het gebied van hun integriteitsbeleid, willen we bijdragen aan een rijksoverheid waar integriteit en ambtelijk vakmanschap het uitgangspunt zijn van haar functioneren.

We roepen de verantwoordelijke ministers, departementale leiding, medezeggenschap, experts, wetenschappers en andere partijen die hier een rol in kunnen spelen daarom op om dit verder op te pakken.

2.

Over dit onderzoek

2.1 Waar gaat integriteitsbeleid over?

Er zijn vele manieren om naar het begrip integriteit en het beleid daarover te kijken. De rijksoverheid hanteert geen centrale definitie van integriteit, maar in de Gedragscode Integriteit Rijk wordt wel beschreven wat er van de overheid wordt verwacht. De overheid moet namelijk integer zijn en dat betekent “dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zal je dat als overheid ook moeten doen” BZK (2020a).

Er zijn twee typen maatregelen die men onderscheidt waarmee organisaties hun integriteitsbeleid vormgeven:

- Structuurmaatregelen, zoals beleid, regelgeving, risicoanalyses, integriteitscoördinatoren, en meld- en onderzoeksprotocollen. Dit worden ook wel *hard controls* genoemd.
- Cultuurmaatregelen, zoals het uitdragen van voorbeeldgedrag, het bespreekbaar maken van dilemma's, het bevorderen van een integere cultuur. Dit worden ook wel *soft controls* genoemd.

In een volwaardig integriteitsbeleid komen al deze instrumenten samen. Daarom verstaan wij in dit onderzoek onder integriteitsbeleid alle maatregelen die de rijksoverheid neemt om (vermeende) integriteitsschendingen te voorkomen, schendingen op te sporen en bij overtredingen passend te reageren. In andere woorden gaat het integriteitsbeleid dus over maatregelen die gericht zijn op preventie, detectie en respons.

Als het gaat om integriteit in het openbaar bestuur wordt de laatste tijd ook veel gesproken over het begrip ambtelijk vakmanschap. Daarmee wordt bedoeld dat integriteit onderdeel is van het dagelijkse werk van ambtenaren en het nadrukkelijk is gekoppeld aan het zo goed mogelijk dienen van het publieke belang.

Praktijksituatie: de eed of belofte

Bij elke nieuwe functie bij de overheid leggen ambtenaren de ambtseed of belofte opnieuw af. Ze verklaren daarin integer en in het algemeen belang voor de samenleving te werken. Dat is niet voor niets. Het werk van ambtenaren komt soms ook met bijzondere bevoegdheden. Zoals het inzicht in vertrouwelijke informatie en het toekennen van subsidies. Dit brengt risico's met zich mee. Momenten waarop hun integriteit onder druk kan komen te staan. Wanneer de verleiding van omkoping, misbruik van bevoegdheden, toegang of voorkennis op de loer ligt. Maar ook door menselijke fouten, onwetendheid of onhandigheid kunnen integriteitsissues ontstaan.

Over de term Integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid is bedoeld om de integriteit binnen een organisatie te bevorderen. Zoals we in de inleiding schreven, is er geen eenduidige definitie van het begrip integriteit zelf, ook niet vanuit de rijksoverheid. De rijksoverheid hanteert wel een lijst van negen typen integriteitsschendingen (BZK, 2024):

- Financiële schendingen (in de zakelijke sfeer);
- Misbruik positie en belangenverstrengeling;
- Lekken en misbruik en/of achterhouden van en/of ongeoorloofd omgaan met informatie;
- Ongepaste communicatie;
- Misbruik bevoegdheden;
- Misbruik geweldsbevoegdheid;
- Ongewenste omgangsvormen;
- Misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding;
- Ongepaste gedragingen in de privésfeer.

Volgens de Gedragscode Integriteit Rijk moet de overheid integer zijn en dat betekent "dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt" BZK (2020a).

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Wij hebben beoordeeld of de 12 kerndepartementen voldoende invulling hebben gegeven aan het integriteitsbeleid voor ambtenaren.¹ Daarvoor hebben we uitgebreid onderzoek gedaan naar zowel structuur- als cultuurmaatregelen.

We hebben voor alle kerndepartementen beoordeeld of ze over voldoende en goed werkende structuurmaatregelen beschikken, zoals integriteitscoördinatoren, meld- en onderzoeksprotocollen en vertrouwenspersonen. Hierbij hebben we ook onderzocht hoe de minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de rijksbrede coördinerende rol voor het integriteitsbeleid, deze rol heeft ingevuld.

Om in beeld te krijgen hoe de maatregelen werken die gericht zijn op de cultuur op de kerndepartementen hebben we de medewerkers via een enquête gevraagd naar hoe zij het integriteitsbeleid op hun departement beleven. We vroegen hen bijvoorbeeld of ze bekend zijn met het integriteitsbeleid, maar ook of leidinggevenden vinden dat het ministerie waar zij werken hen genoeg ondersteunt bij integriteitsvraagstukken.

In dit onderzoek kijken we dus zowel naar de formele regelingen, procedures en vereisten, als naar de manier waarop die 'van het papier' afkomen en voor de medewerkers herkenbaar zijn in hun alledaagse werk. In Bijlage 3 staan de aanpak en de methodologie van het onderzoek beschreven.

2.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het ambtelijk integriteitsbeleid van de 12 kerndepartementen. Onder kerndepartement verstaan we het deel van een ministerie dat zich voornamelijk bezighoudt met ambtelijk-bestuurlijke processen en het ontwikkelen van beleid. In dit rapport brengen we de kwetsbaarheden en verbeterpunten in kaart die we op de ministeries hebben geconstateerd. Door in dit rapport de focus te leggen op de overkoepelende kwetsbaarheden en verbeterpunten beogen we een positieve bijdrage te leveren aan het verder uitwerken van een goed integriteitsbeleid op de departementen.

In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de uitvoeringsinstanties buiten de kerndepartementen. De regels, maatregelen en het beleid die gelden voor bewindspersonen hebben we ook niet onderzocht.

Het is niet de taak van de Algemene Rekenkamer om individuele voorvallen of vermeende schendingen van de integriteit te onderzoeken. Dit onderzoek gaat daar nadrukkelijk niet over.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 gaan we in op onze bevindingen over de structuurmaatregelen van het integriteitsbeleid. Het gaat hier vooral over de mate waarin de ministeries beschikken over goed werkende instrumenten, regelingen en protocollen.

Hoofdstuk 4 gaat over de cultuurmaatregelen die bij een integere cultuur horen. Dit gaat over de vraag in welke mate er op de departementen voldoende aandacht is voor onderwerpen die bijdragen aan een integere cultuur.

In elk van deze hoofdstukken leggen we per onderwerp eerst kort uit waar het over gaat, voordat we dieper op de bevindingen in gaan. De verhaallijnen in dit rapport zijn geen letterlijke citaten, maar illustreren de bevindingen en bevatten geanonimiseerde voorbeelden uit de praktijk, samengesteld op basis van de onderzoeksbevindingen en de visie van experts en ervaringsdeskundigen.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In dit rapport staan 2 typen tekstboxen. De boxen met praktijkvoorbeelden illustreren waarom het in de praktijk op de werkvloer belangrijk is dat het betreffende onderdeel van het integriteitsbeleid goed werkt.

In de andere tekstboxen geven we aan welke goede voorbeelden we zien en gaan we dieper in op de situatie op de individuele departementen.

3.

Structuurmaatregelen

3.1 Conclusie

We concluderen dat er een basisstructuur voor een goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig is, maar ook dat het op een aantal specifieke punten nog niet voldoende is. Concreet ontbreekt het nog te vaak aan:

- een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties;
- een sterke en zelfstandige positie van integriteitscoördinatoren;
- meld- en onderzoeksprotocollen die concreet, actueel en operationeel zijn;
- ondersteuning van leidinggevenden, zodat zij meer handelingsbekwaam worden bij vraagstukken die te maken hebben met integriteit.

De kerndepartementen hebben de positie en de rol van vertrouwenspersonen daarentegen over het algemeen goed geregeld.

De minister van BZK faciliteert vanuit de coördinerende rol de departementen met werkbare rijksbrede kaders en protocollen, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Maar we zien ook dat de minister van BZK nog te weinig zicht heeft op de inrichting en werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf en mede als gevolg daarvan nog onvoldoende het gesprek met hen voert als dat achterblijft. Ook ontbreekt het aan een vastgestelde visie waarin de minister van BZK heeft uitgewerkt hoe de coördinerende rol wordt ingevuld.

3.2 Wat bedoelen we hiermee?

Onder een goed werkend integriteitsbeleid verstaan we een samenhangend geheel van maatregelen om integer gedrag te bevorderen. Het integriteitsbeleid bestaat uit verschillende onderdelen. Bijvoorbeeld:

- een gedragscode;
- een meldregeling;
- een onderzoeksprotocol;
- vertrouwenspersonen;
- integriteitstrainingen;
- communicatie over integriteit.

Integriteitsbeleid is het effectiefst als de onderdelen niet op zichzelf staan, maar elkaar aanvullen en ondersteunen (Maesschalck, Hoekstra, & Van Montfort, 2024; Hoekstra & Kaptein, 2021). Het werken aan een integere organisatie is nooit 'af'. Er zullen altijd nieuwe ontwikkelingen zijn waar ministeries op zullen moeten inspelen met nieuwe instrumenten en initiatieven (Heres, 2023; Huis voor Klokkeluiders, 2021). Des te belangrijker is het dat kerndepartementen de samenhang tussen de onderdelen van het integriteitsbeleid in het oog houden. En dat de basis van het integriteitsbeleid op orde is.

In dit hoofdstuk gaan we in op onze belangrijkste bevindingen over de mate waarin de 12 kerndepartementen de structuur van hun integriteitsbeleid op orde hebben.

3.3 Geheel van risicoanalyses, beleid en evaluatie

3.3.1 Wat bedoelen we hiermee?

Een effectief integriteitsbeleid vereist een duurzame en samenhangende benadering. Een aanpak die niet alleen ontstaat in reactie op incidenten, maar die voorkomt uit permanente en systematische aandacht voor integriteit (Huis voor Klokkeluiders, 2021). Zo'n samenhangende aanpak moet een basis hebben in een risicoanalyse, beleid en evaluatie van beleid.

- Bij een risicoanalyse gaat het om het in kaart brengen van kwetsbare werkgebieden, activiteiten en/of omstandigheden voor integriteit. Die kunnen per ministerie verschillen. Het is zinvol om hierbij medewerkers te betrekken, zodat er een gesprek gevoerd wordt binnen de organisatie over integriteitsrisico's. Gesprekken kunnen leiden tot (meer) inzicht in de integriteitsrisico's en duidelijk maken welke het grootst zijn. De risico's kunnen vervolgens (mogelijk) worden beperkt door passende maatregelen te treffen.

- Bij beleid gaat het om de systematische manier waarop een departement doelen wil behalen. Het helpt daarbij om een uitgewerkte visie op integriteit te hebben. Daarin horen de doelen duidelijk te staan beschreven, net als de daarbij passende maatregelen. Ook een plan voor in te vullen functies, het ontwikkelen en inzetten van instrumenten en concrete activiteiten om die doelen te behalen hoort daarbij. Dit alles kan de samenhang van het integriteitsbeleid bevorderen.
- Evaluatie van beleid is belangrijk om te kunnen bepalen of de instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de doelen. Evaluatie kan er dan bijvoorbeeld toe leiden dat instrumenten worden ingezet of aangepast. Zo'n cyclische benadering van integriteitsbeleid bevordert het leren als organisatie (Maesschalck, Hoekstra & Van Montfort, 2024).

Praktijksituatie: betrek medewerkers

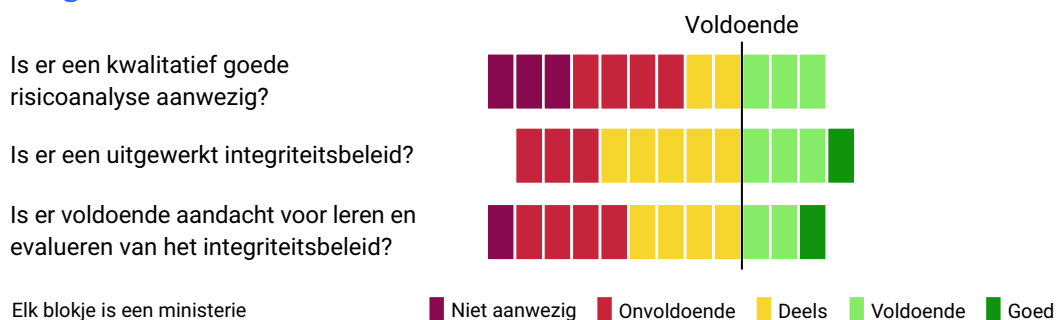
Nog niet alle departementen vragen medewerkers van de werkvloer mee te doen aan het inventariseren van integriteitsrisico's, stellen we vast in dit onderzoek. Terwijl niemand beter weet dan ambtenaren zelf waar de echte integriteitsrisico's in dit werk zitten. En welke maatregelen kunnen helpen om die risico's te verkleinen.

3.3.2 Wat hebben we gevonden?

We hebben vastgesteld dat het op de kerndepartementen nog te vaak ontbreekt aan een goed werkend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties.

Figuur 1: Stand van zaken op de 12 kerndepartementen: risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties

Het ontbreekt te vaak aan een goed werkend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties



De minister van BZK streeft naar meer inzicht in de risico's die de integriteit van overheidsorganisaties bedreigen (BZK, 2023a). Dit is in lijn met onze constatering dat op de meeste ministeries risicoanalyses voor integriteit nog beperkt of helemaal niet worden uitgevoerd. Wel hebben enkele ministeries belangrijke eerste stappen gezet

bij het uitvoeren van risicoanalyses. Zij brengen bijvoorbeeld met behulp van een enquête onder medewerkers in kaart welke risico's deze hebben ervaren. Of ze voeren risicoanalyses uit voor specifieke werkgebieden.

Bij alle ministeries hebben we een vorm van integriteitsbeleid aangetroffen. We stellen wel vast dat de verschillen in de uitwerking daarvan groot zijn. Sommige ministeries beschikken over een voldoende uitgewerkt beleid, maar er zijn ook ministeries waarvoor dat alleen beperkt geldt. We constateren dat het bij de meeste ministeries ontbreekt aan een overkoepelend document, waarin de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid vanuit een visie op integriteit en in samenhang worden gezien. Ook zijn vaak geen concrete doelen geformuleerd.

Voor het integriteitsbeleid van de ministeries zijn de rijksbrede kaders belangrijk. Bijvoorbeeld artikel 4 en 5 van de Ambtenarenwet, de Gedragscode Integriteit Rijk en de kaders voor persoonsgerichte onderzoeken en vertrouwenspersonen. Ministeries zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en toepassing van de rijksbrede kaders. Ook kunnen ministeries aanvullend integriteitsbeleid ontwikkelen. De aard van de werkzaamheden op een ministerie kan bijvoorbeeld specifieke risico's voor integriteit met zich mee brengen. Denk aan beïnvloeding van buitenaf of de omgang met vertrouwelijke informatie. Aanvullend beleid is dan nodig.

We hebben vastgesteld dat het bij de meeste ministeries ontbreekt aan een periodieke evaluatie van (onderdelen van) het integriteitsbeleid. Dat ministeries vaak geen concrete doelen hebben bepaald maakt de evaluatie van beleid moeilijker. Sommige departementen evalueren wel de werking van instrumenten of onderdelen van beleid, maar dit gebeurt lang niet altijd en vaak ad-hoc.

Goede voorbeelden

Het Ministerie van Defensie loopt voor op de andere ministeries als het gaat om het uitwerken van een samenhangend integriteitsbeleid. Het ministerie beschikt over een vastgesteld, overkoepelend beleidsdocument. Daarin zijn vanuit een visie op integriteit de onderdelen van het beleid beschreven. Per onderdeel van het integriteitsbeleid zijn de taken in de organisatie belegd. Voor elk onderdeel zijn bovendien concrete beleidsdoelen opgeschreven, met bijhorende normen. Defensie evalueert het integriteitsbeleid elke vier jaar.

De ministeries van BZK, AZ, SZW, BZ, EZK, LNV, OCW en in minder mate JenV en VWS hebben nog een stap te zetten om aan de norm te voldoen om over een kwalitatief goede risicoanalyse te beschikken. Als het gaat om de norm om over een uitgewerkt integriteitsbeleid te beschikken, geldt dit ook voor de ministeries AZ, OCW, SZW en in mindere mate voor BZK, EZK, IenW, LNV en VWS.

BZK, AZ, EZK, LNV, SZW en in mindere mate BZ, FIN, OCW en JenV moeten nog een stap zetten om aan de norm te voldoen om voldoende aandacht te hebben voor leren en evalueren van het integriteitsbeleid.

3.4 Positie van de integriteitscoördinator

3.4.1 Wat bedoelen we hiermee?

Een thema dat de kern van het openbaar bestuur raakt verdient een stevige positie op elk ministerie. De integriteitscoördinator is de spil in de organisatie als het gaat om integriteit. De integriteitscoördinator is het centrale aanspreekpunt voor integriteitsvragen en ziet toe op de samenhang van het beleid, coördineert, monitort en evalueert het beleid. Daarnaast adviseert de integriteitscoördinator de leiding van het ministerie over integriteit, bijvoorbeeld over nieuwe initiatieven.

Het is daarom belangrijk dat ministeries zorgen voor een sterke en zelfstandige positie van de integriteitscoördinator. Met sterk bedoelen we dat de integriteitscoördinator beschikt over voldoende tijd, mensen en middelen om deze rol adequaat in te kunnen vullen. Met zelfstandig bedoelen we dat de integriteitscoördinator als het nodig is op eigen initiatief direct en zonder last of ruggespraak bij de hoogste leiding binnen moet kunnen stappen. De integriteitscoördinator heeft idealiter ook voldoende gezag om alle relevante partijen op een departement bij elkaar te roepen, en voldoende doorzettingsmacht om het integriteitsbeleid vorm te geven.

De top van een ministerie maakt met het aanstellen van een zelfstandige en sterk gepositioneerde integriteitscoördinator bovendien duidelijk dat het integriteit een belangrijk thema vindt en zich daadwerkelijk wil inzetten voor een systematisch integriteitsbeleid en een integere werkcultuur. Ook onderstreept de ambtelijke top daarmee dat het de aandacht voor het thema op de lange termijn wil borgen in de organisatie (Huis voor Klokkeluiders, 2023b).

Praktijksituatie: verankerd en gedragen

We hebben in het onderzoek enkele keren gezien dat er ministeries zijn waar de integriteitscoördinator een parttime rol is, waar de coördinator lager is ingeschaald dan op de meeste andere ministeries en waar het helemaal niet vanzelfsprekend is dat de coördinator binnenstapt bij het bevoegd gezag. Hoe effectief kan je dan als integriteitcoördinator nog je werk doen?

3.4.2 Wat hebben we gevonden?

We hebben vastgesteld dat bij de meerderheid van de departementen de integriteitscoördinator voldoende verankerd en zelfstandig gepositioneerd is. Er zijn echter ook departementen waar dit slechts deels of onvoldoende het geval is.

Figuur 2: Stand van zaken op de 12 kerndepartementen: integriteitscoördinatoren

De functie van integriteitscoördinator is niet overal voldoende verankerd en zelfstandig gepositioneerd



De wijze waarop ministeries de organisatie hebben ingericht rondom integriteit verschilt sterk. Op (een van) de volgende 2 punten is verbetering mogelijk:

- De integriteitscoördinator is onvoldoende verankerd in de organisatie. Op sommige ministeries is de rol van integriteitscoördinator geen fulltime functie en/of beschikt deze niet over een team. Dit betekent in de praktijk dat er onvoldoende tijd, aandacht en middelen zijn om het integriteitsbeleid op een goede wijze in te vullen. Regelmatig zijn de taken van een integriteitscoördinator ook niet formeel vastgelegd.
- De integriteitscoördinator is niet zelfstandig genoeg. Sommige ministeries hebben de functie integriteitscoördinator in de lijn gepositioneerd, vaak binnen de afdeling personeelszaken. Hierdoor voldoen zij niet aan het criterium dat de integriteitscoördinator rechtstreeks, dus zonder dat er goedkeuring van anderen voor nodig is, contact moet kunnen hebben met de hoogste verantwoordelijke ambtenaar. In deze gevallen verloopt communicatie van de integriteitscoördinator met de ambtelijke leiding dan via het hoofd van de afdeling.

Goede voorbeelden

Een goed voorbeeld van waar de positie van de integriteitscoördinator stevig is verankerd is het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De coördinator heeft direct toegang tot de hoogste leiding en beschikt over voldoende mensen en middelen om beleid goed op te kunnen zetten en uit te voeren.

De ministeries van AZ en SZW en in mindere mate de ministeries van BZK, OCW en VWS hebben nog een stap te maken om te voldoen aan de norm om over een zelfstandige en sterk gepositioneerde integriteitscoördinator te beschikken.

3.5 Meld- en onderzoeksprotocollen

3.5.1 Wat bedoelen we hiermee?

Medewerkers spelen een belangrijke rol bij het ontdekken en bespreekbaar maken van integriteitsschendingen of misstanden. Het moet helder zijn hoe en bij wie ze een melding kunnen doen als ze vermoeden dat er sprake is van een integriteitsschending of misstand. De organisatie moet bovendien op een goede manier omgaan met een melding. Dat moet staan beschreven in een meldregeling. Voor een integere cultuur is een goede meldregeling noodzakelijk. Zo'n regeling werkt 2 kanten op: zij beschermt zowel melder als beklaagde. Maar een goede regeling alleen is niet voldoende. Medewerkers moeten ook weten dat de regeling bestaat en die makkelijk kunnen vinden. Bovendien is naast een goede meldregeling ook een veilig meldklimaat nodig (Huis voor Klokkeluiders, 2023a en 2023b), daar gaan we in hoofdstuk 4 verder op in.

Een helder onderzoeksprotocol is ook een onmisbaar onderdeel van het integriteitsbeleid. Om zorgvuldig onderzoek te kunnen doen naar een melding moet een ministerie goed zijn voorbereid. In een onderzoeksprotocol staat beschreven hoe een onderzoek verloopt. Het geeft onder meer de verschillende fases van het onderzoek aan, wie er in welke rol bij betrokken zijn, welke methoden gebruikt kunnen worden en hoe het onderzoek vastgelegd wordt. Dat zorgt voor bescherming voor zowel de melder, als de beklaagde. De departementen hebben hiervoor een standaardprotocol, de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO).

Praktijksituatie: duidelijke procedures

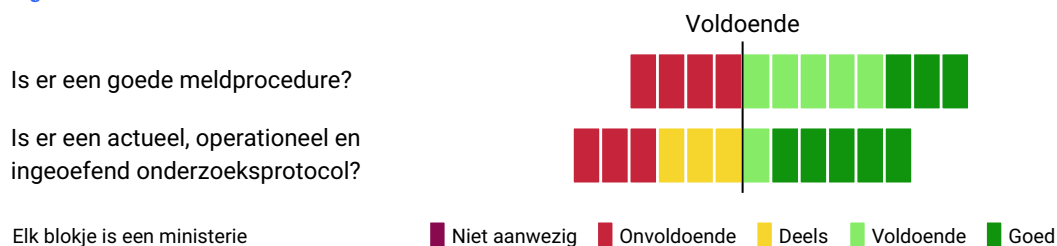
Een melding doen is op zichzelf zeer stressvol, en in veel gevallen denken medewerkers er lang over na voordat ze deze stap zetten. Vaak zijn er meerdere gesprekken aan vooraf gegaan met een vertrouwenspersoon of een integriteitscoördinator. Het is belangrijk voor alle betrokkenen in het proces dat er duidelijkheid is over elke stap in de meld- en onderzoeksprocedure, wie waar bij betrokken is, en op welke (na)zorg betrokkenen recht hebben.

3.5.2 Wat hebben we gevonden?

We constateren dat de meeste ministeries een meldregeling hebben die voldoet. Toch zijn er een aantal ministeries waarvoor dat niet geldt. Dit komt bijvoorbeeld omdat de informatie over melden over meerdere documenten verspreid is. Of omdat er alleen een algemene meldprocedure is die niet is toegespitst op de situatie van het ministerie en niet duidelijk is wie welke rol heeft in het onderzoek.

Figuur 3: Stand van zaken op de 12 kerndepartementen: meld- en onderzoeksprotocollen

Ministeries hebben meld- en onderzoeksprotocollen, maar bij sommigen zijn ze niet actueel



Als het gaat om de onderzoeksprotocollen is het goed dat de BIPO er is. De BIPO is een voorbeeld van een rijksbreed kader dat ministeries helpt het integriteitsstelsel op orde te hebben. Maar de BIPO op zich is niet voldoende. Ministeries moeten het vertalen in een onderzoeksprotocol dat is toegesneden op het ministerie, zodat voor iedereen goed duidelijk is welke functionaris welke rol heeft bij het onderzoek. Bij de helft van de ministeries is dat in orde. Maar we hebben vastgesteld dat bij de andere helft van de ministeries dit minimumkader te weinig ingeregeld, inge oefend en actueel is. Dat betekent in concrete gevallen bijvoorbeeld dat tijdens een onderzoek taken en rollen niet duidelijk waren of dat de verslaglegging onvoldoende was.

We constateren verder dat de wijze waarop ministeries persoonsgericht onderzoeken uitvoeren sterk verschilt. Sommige ministeries hebben een team van professionele onderzoekers in dienst. Andere ministeries moeten bij elk onderzoek opnieuw bepalen wie het onderzoek gaat uitvoeren. Het uitvoeren van onderzoek gaat dan vaak ten

koste van andere taken. Sommige ministeries hebben afspraken gemaakt over het inhuren van onderzoekers van andere ministeries. Ook huren ze commerciële onderzoeksbureaus in om persoonsgerichte onderzoeken te doen.

Goede voorbeelden

Het Ministerie van Financiën is een positief voorbeeld door de manier waarop ze het onderzoeksprotocol hebben ingeregeld en inge oefend. Het onderzoek wordt bij Financiën ondersteund door het intern ontwikkelde systeem ROSI (Registratie Onderzoeksondersteunend Systeem Integriteit). ROSI is ingericht volgens de BIPO-richtlijnen. Het dwingt onderzoekers en andere betrokkenen de uitkomst van elke stap van het onderzoeksproces te registreren voor ze verder kunnen. Onderzoekers van het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën voeren de onderzoeken uit.

De ministeries van BZK, AZ, IenW en OCW moeten nog een stap zetten om te voldoen aan de norm om over een goede meldregeling te beschikken. Voor BZK, AZ en VWS en in mindere mate voor EZK, LNV en OCW zijn er nog stappen te zetten om te voldoen aan de norm om over een actueel, operationeel en inge oefend onderzoeksprotocol te beschikken.

3.6 Ondersteuning van leidinggevenden

3.6.1 Wat bedoelen we hiermee?

Leidinggevenden spelen een centrale rol bij het creëren van een integere cultuur. Dit geldt zowel voor de ambtelijke top als voor leidinggevenden die directies, afdelingen en teams aansturen. De ambtelijke top moet in woord en daad laten zien dat zij het onderwerp belangrijk vinden, door voldoende tijd, geld en aandacht te investeren in integriteit. En door vanuit een visie op leiderschap duidelijk te maken wat zij van leidinggevenden op dit vlak verwachten. Zij zetten de toon aan de top. Maar ook managers die geen deel uitmaken van de top moeten zich inzetten voor een integere organisatie. Dat begint ermee dat zij het goede voorbeeld geven en voorbeeldgedrag zichtbaar maken. Ze moeten met medewerkers in gesprek gaan over morele dilemma's. Niet eenmalig in op zich zelf staande gesprekken, maar in de dagelijkse praktijk van het samenwerken. Werken aan een integere organisatie gaat juist ook over het goede doen in het alledaagse werk. Leidinggevenden moeten bovendien consequent en (voor zover mogelijk) zichtbaar handhaven (Heres, 2016). Tegelijkertijd moeten leidinggevenden gebrekkig functionerende medewerkers aanspreken. Dit kan, terecht of onterecht, door medewerkers als 'onveilig' worden gekwalificeerd.

Het risico is dat leidinggevendenden deze medewerkers dan maar helemaal niet meer aanspreken. Al met al wordt er inzake integriteit nogal wat van leidinggevendenden gevraagd. Daarom is het noodzakelijk dat de organisatie hen daarbij ondersteunt.

Praktijksituatie: ondersteuning van de leidinggevende

In ons onderzoek is meerdere malen de rol van de leidinggevende naar voren gekomen, als instrumenteel voor het bewaken en versterken van de ambtelijke integriteit. Door bijvoorbeeld zelf het goede voorbeeld te geven en een werkomgeving te creëren waar ook lastige onderwerpen bespreekbaar zijn. Tegelijkertijd hoorden we herhaaldelijk dat er veel leidinggevendenden zijn die nog onvoldoende weten wat ze moeten doen als ze te maken krijgen met kwesties rondom integriteit of sociale veiligheid. Wat zeg je als leidinggevende als een medewerker met een kwestie naar je toekomt? Hoe ga je om met signalen waar een medewerker bij betrokken is? Of als er een melding over jou als leidinggevende wordt gedaan? Het is belangrijk dat leidinggevendenden handelingsperspectief aangeboden krijgen, zodat ze weten wat ze moeten doen als dergelijke situaties zich voordoen.

3.6.2 Wat hebben we gevonden?

We hebben vastgesteld dat de meeste departementen nog te weinig doen om leidinggevendenden structureel te ondersteunen als het gaat om integriteit.

Figuur 4: Stand van zaken op de 12 kerndepartementen: ondersteuning leidinggevendenden

Ministeries ondersteunen leidinggevendenden nog onvoldoende



We zien dat ministeries zoekende zijn naar een manier om dit goed aan te pakken. Bijna alle ministeries doen wel iets om leidinggevendenden bij te staan. Bijvoorbeeld door een speciale bijeenkomst over sociale veiligheid voor leidinggevendenden te organiseren. Of door handleidingen beschikbaar te stellen voor het voeren van gesprekken met medewerkers over integriteit. Soms kunnen leidinggevendenden een beroep doen op een integriteitscoördinator voor een speciale sessie met en binnen hun team – al maakt maar een klein deel van de leidinggevendenden daar gebruik van. Ook biedt een deel van de ministeries trainingen aan voor leidinggevendenden. Soms zijn die verplicht,

meestal vrijwillig. De vorm die daarvoor wordt gekozen is niet altijd gelukkig: een online module lijkt niet de meest geschikte vorm om over integriteitsdilemma's te spreken. Bij leidinggevendenden is meer behoefte aan intervisie met collega's, zodat ze ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren (Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst, 2023).

We zien ook dat de ambtelijke top op ministeries nadrukkelijk aandacht besteed aan integriteit. Bijvoorbeeld door persoonlijke blogs te plaatsen op intranet over kwesties die raken aan integriteit of door het bespreken van morele dilemma's in de bestuursraad en daarover te communiceren. Tegelijk is dit nog te vaak afhankelijk van de persoonlijke betrokkenheid van topambtenaren bij het onderwerp of integriteit voldoende tijd en aandacht krijgt.

Goede voorbeelden

Het Ministerie van Defensie is een goed voorbeeld van hoe een ministerie leidinggevendenden kan ondersteunen. Vanuit een gedeelde visie op de rol van leidinggevendenden biedt het ministerie hen een uitgebreid en structureel aanbod aan (soms meerdaagse) trainingen over integriteit en sociale veiligheid. Leidinggevendenden hebben bovendien expliciet de opdracht om sociale veiligheid en integriteit aan de orde te stellen in werkoverleggen. Daarbij kunnen ze een beroep doen op ondersteuning.

De ministeries van BZK, AZ, EZK, LNV en in mindere mate de ministeries van Financiën, OCW en VWS hebben nog een stap te maken om aan de norm te voldoen om leidinggevendenden voldoende te ondersteunen.

3.7 Positionering van vertrouwenspersonen

3.7.1 Wat bedoelen we hiermee?

Een vertrouwenspersoon is een aanspreekpunt voor alle medewerkers, ook voor leidinggevendenden. Als ze ergens mee zitten, kunnen ze hierover met een vertrouwenspersoon 1 op 1 in gesprek. Dat kan zowel gaan over ongewenste omgangsvormen, zoals pesten, intimidatie en discriminatie, als over (mogelijke) integriteitsschendingen en misstanden (Huis voor Klokkeluiders, 2019). Vertrouwenspersonen kunnen voor medewerkers de drempel verlagen om daar intern melding van te doen en bijdragen aan het voorkomen van schendingen (Hoekstra & Talsma, 2020). De kernfuncties van de vertrouwenspersoon zijn (Huis voor Klokkeluiders, 2019; BZK, 2023b):

- supportfunctie: opvangen, begeleiden, informeren en adviseren van medewerkers;
- voorlichtingsfunctie: voorlichting geven over de rol en taken van de vertrouwenspersoon, en als aanspreekpunt dienen voor vragen over integriteit;
- signaleringsfunctie: periodiek rapporteren over gesprekken, trends en aandachtsgebieden, en op basis daarvan de werkgever en de ondernemingsraad gevraagd en ongevraagd adviseren over integriteitsrisico's.

Om hun kernfuncties goed te kunnen vervullen moeten vertrouwenspersonen onafhankelijk, betrouwbaar en zorgvuldig hun werk kunnen doen. Hun positie in de organisatie moet zijn geborgd. Daarvoor moet aan verschillende randvoorwaarden zijn voldaan. Sinds oktober 2023 zijn die voor de rijksoverheid vastgelegd in het rijksbrede Kader Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen. Dan gaat het om het schriftelijk vastleggen van taken en bevoegdheden, maar ook over een zorgvuldige werving, voldoende tijd, faciliteiten, (bij)scholing en budget. Er moeten afspraken zijn over (periodiek) rapporteren door vertrouwenspersonen, maar ook over hoe zij tussentijds aan de bel kunnen trekken. En de ambtelijke top (het bevoegd gezag) moet de vertrouwenspersonen serieus nemen. Medewerkers moeten ook terecht kunnen bij een externe vertrouwenspersoon, buiten de eigen organisatie (Huis voor Klokkeluiders, 2019; BZK, 2023b).

Praktijksituatie: in strikte vertrouwelijkheid

We hebben in het onderzoek gezien dat het voor medewerkers van groot belang is dat ze bij iemand terecht kunnen in de organisatie als ze met een kwestie zitten. Zoals een vertrouwenspersoon, die hen aanhoort, adviseert en bijstaat bij lastige gesprekken, maar ook de weg en procedures binnen het ministerie kent. Dat ze kunnen kiezen uit meerdere collega's, ook van andere directies. En dat ze weten dat het gesprek in strikte vertrouwelijkheid plaatsvindt. Vertrouwenspersonen geven in ons onderzoek aan dat een groot deel van hun gesprekken niet eens leidt tot een formele melding. Alleen al het gesprek voeren, kan een medewerker helpen.

3.7.2 Wat hebben we gevonden?

We stellen vast dat medewerkers bij alle ministeries bij verschillende vertrouwenspersonen terecht kunnen. Bovendien zijn de vertrouwenspersonen op bijna alle ministeries ook voldoende of goed gepositioneerd. Dat wil zeggen dat ze onafhankelijk zijn en dat de toegang tot vertrouwenspersonen laagdrempelig is. We constateren ook dat bijna alle ministeries vertrouwenspersonen voldoende of goed faciliteren bij het vervullen van hun rol. Vertrouwenspersonen moeten bijvoorbeeld overal een meerdaagse basisopleiding volgen, kunnen onderling ervaringen uitwisselen en

kennis delen bij intervisiebijeenkomsten. Meestal krijgen ze ook een vast aantal uren voor hun werkzaamheden als vertrouwenspersoon.

Figuur 5: Stand van zaken op de 12 kerndepartementen: vertrouwenspersonen

Vertrouwenspersonen zijn over het algemeen goed gepositioneerd



Een punt van aandacht bij meerdere ministeries is de relatie tussen de vertrouwenspersonen en het bevoegd gezag. Bij enkele ministeries brengen de vertrouwenspersonen bijvoorbeeld niet zelfstandig een verslag naar buiten waarin zij aanbevelingen doen voor het verbeteren van het integriteitsbeleid. Of er is slechts 1 keer per jaar een contact met de hoogst verantwoordelijke ambtenaar. Er is dan niets afgesproken over tussentijdse toegang tot het bevoegd gezag indien nodig. Ook krijgen vertrouwenspersonen niet altijd een inhoudelijke reactie van het bevoegd gezag op de aanbevelingen die zij doen.

Goede voorbeelden

Het Ministerie van JenV is een voorbeeld van een ministerie waar de verhouding tussen vertrouwenspersonen en het gezag goed geregeld is. De vertrouwenspersonen spreken meerdere keren per jaar met de secretaris-generaal. Niet alleen naar aanleiding van het jaarverslag, maar ook tussentijds. Het jaarverslag van de vertrouwenspersonen wordt besproken in de Bestuursraad en de ondernemingsraad. De concrete aanbevelingen in het jaarverslag worden bovendien opgepakt en leiden tot vervolgacties.

Het ministerie van AZ heeft nog een stap te maken om te voldoen aan de normen die gaan over het goed positioneren van vertrouwenspersonen. Als het specifiek gaat om de relatie tussen vertrouwenspersonen en het bevoegd gezag geldt dat ook voor de ministeries van BZK, AZ, BZ, DEF en VWS.

3.8 Rijksbreed inzicht in het integriteitsbeleid

3.8.1 Wat bedoelen we hiermee?

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid voor de sector Rijk (Ambtenarenwet 2017; Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst). Dit is exclusief het ministerie van Defensie, dat haar eigen werkgeversbeleid voert. Dat betekent dat de minister van BZK in afstemming met andere ministeries kaders kan vaststellen voor het integriteitsbeleid dat op departementen geldt. Bovendien mag de minister van BZK informatie bij de andere ministeries opvragen om bij te houden hoe het integriteitsbeleid is ingericht en hoe het werkt. We noemen dit bij elkaar de coördinerende rol van de minister van BZK. Een goede invulling van die rol is belangrijk voor een uniform integriteitsbeleid voor de rijksoverheid. Het belang van integriteit moet immers goed geborgd zijn op elk ministerie. Ook moet het voor medewerkers niet uit hoeven te maken op welk ministerie zij werken; overal geldt dezelfde cao en zij hebben dus recht op dezelfde bescherming.

Dat de minister van BZK een coördinerende rol heeft, betekent ook dat de departementen de kaders die de minister van BZK stelt, in acht dienen te nemen. Maar ze zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling daarvan op hun eigen departement.

3.8.2 Wat hebben we gevonden?

In zijn rijksbrede rol heeft de minister van BZK, in samenwerking met de overige ministeries, een aantal kaders en protocollen opgesteld. Denk aan de Gedragscode Integriteit Rijk, de BIPO en het Kader Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen Rijksoverheid. Deze instrumenten voorzien in een behoefte op de departementen en ze zijn volgens departementen over het algemeen ook goed werkbaar.

Wel stellen we vast dat er bij deze manier van samenwerken een risico optreedt dat naarmate er meer rijksbreed beleid wordt opgesteld, departementen minder eigenaarschap vertonen op hun eigen departementale integriteitsbeleid. Eerder in dit hoofdstuk is bijvoorbeeld al aangegeven dat departementen soms onvoldoende de vertaalslag van een rijksbreed kader naar hun eigen situatie maken.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van BZK beperkt inzicht heeft in de mate waarin de departementen hun integriteitsbeleid daadwerkelijk op orde hebben. We hebben geconstateerd dat het ministerie van BZK vooral een overlegmodel voert waarin het gesprek tussen de ministeries onderling wordt gefaciliteerd. Dat gesprek helpt bij het vormgeven van een integriteitsbeleid voor alle departementen. Maar we zien ook dat de minister van BZK nog te weinig actief het gesprek voert

met de vakministers waar de invulling van het beleid achterblijft. Ook leren departementen weinig van elkaar, hoewel de verschillen onderling groot zijn. De minister van BZK pakt het lerend vermogen vanuit de coördinerende rol daarom nog te weinig actief op. Bovendien hebben we geen vastgestelde visie aangetroffen waarin de minister van BZK heeft uitgewerkt hoe invulling wordt gegeven aan de coördinerende rol richting de andere departementen, en hoe zich dit verhoudt tot de verantwoordelijkheden van de vakministers.

4.

Cultuurmaatregelen

4.1 Conclusie

We concluderen dat voorbeeldgedrag aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen. Ook zien we dat er op de departementen toenemende aandacht is voor de organisatiecultuur en dat medewerkers hun leidinggevenden over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Verder blijkt ook dat:

- leidinggevenden voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers, bijvoorbeeld door mensen die niet-integer gedrag vertonen aan te spreken en integriteit op vaste momenten bespreekbaar te maken. Dit is belangrijk omdat we hebben gevonden dat voorbeeldgedrag met een correlatie van 0.6 aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen;
- integriteitsbeleid nog te vaak tot stand komt na incidenten en niet overal structureel is ingebed;
- voor medewerkers die ervoor kiezen om een kwestie niet te melden, dat te maken kan hebben met redenen die sterk raken aan de cultuur van de organisatie. Zoals dat het niet veilig voelde om te melden of dat zij zich zorgen maakten over de mogelijke consequenties van hun melding voor hun baan.

4.2 Wat bedoelen we hiermee?

Een integere organisatiecultuur betekent dat medewerkers zich kunnen uitspreken en elkaar kunnen aanspreken. Het betekent ook dat het veilig is om met elkaar in gesprek te gaan over je eigen fouten, worstelingen en meningen. Als er geen ruimte voor dergelijke gesprekken is, lopen de medewerkers en leidinggevenden het risico

dat ze belangrijke signalen missen. Dat kan vervolgens grote gevolgen hebben voor mensen en het algemene belang.

Maar alleen het gesprek voeren is niet genoeg. In een integere organisatiecultuur wordt geluisterd en geleerd. Dat betekent dat fouten maken mag, en dat ze leiden tot verbetering. Het betekent ook dat mensen verantwoordelijkheid moeten nemen om signalen hoger op te brengen. Een integere organisatie zijn vraagt meer dan alleen schendingen proberen te voorkomen.

Een 'integere organisatie' zijn is een continu proces, met veel leren en proberen. Nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen dagen constant de status quo en de cultuur op een departement uit. Het gesprek over 'doen we het juiste en doen we dat op een goede manier' moet regelmatig terugkomen. Leidinggevend en medewerkers nemen verantwoordelijkheid als ze integriteitsvraagstukken dus constant bespreekbaar maken. Dit is een vorm van professionaliteit die 'ambtelijk vakmanschap' wordt genoemd, waar integriteit onderdeel van uitmaakt.

We doen geen uitspraken over of de cultuur van een ministerie wel of niet integer is. We hebben wel aan de hand van een enquête onder de medewerkers en leidinggevend van de 12 kerndepartementen onderzocht hoe zij de cultuurmaatregelen van het integriteitsbeleid beleven. In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste bevindingen.

4.3 Voorbeeldgedrag

4.3.1 Wat bedoelen we hiermee?

Goed voorbeeldgedrag is onmisbaar voor een integere organisatiecultuur. Uit de literatuur (Heres, 2014 en 2016; Huis voor Klokkenluiders, 2023b) blijkt dat voorbeeldgedrag helpt integer gedrag te bevorderen en te bewaken, en integriteitsschendingen voorkomt. Dit type leiderschap gaat over het karakter, het gedrag en de beslissingen die een leider toont. Daarmee inspireert de leider anderen om ook op een integere manier te handelen en besluiten te nemen.²

Als integriteit alleen impliciet aanwezig is in de dagelijkse aansturing, kan het beeld ontstaan dat de organisatie het onderwerp van ondergeschikt belang vindt. Belangrijk bij leiderschap waarin integriteit tot uiting komt is dus dat leidinggevend consistent en zichtbaar voorbeeldgedrag vertonen. Het voorbeeldgedrag dat leiders tonen, zet de standaard voor hoe medewerkers zich gedragen. Dit werkt pas als leiders (Heres, 2016):

- voorbeeldgedrag tonen richting hun medewerkers;
- het gesprek voeren over integriteit;

- zichtbaar handhaven bij integriteitsschendingen;
- bijdragen aan het integriteitsbeleid van hun organisatie.

Leidinggevend zijn idealiter op twee manieren bezig met integriteit. Zij vertonen zelf goed voorbeeldgedrag én ze nemen vanuit hun leidinggevende rol ook beslissingen die actief bijdragen aan het (laten) organiseren van integriteitsbevordering. Kortom, met voorbeeldgedrag bedoelen we dat leidinggevend positief integer gedrag in alle facetten uitdragen, en niet alleen zeggen dat ze het belangrijk vinden.

In hoofdstuk 3 hebben we geconcludeerd dat ministeries meer kunnen doen om leidinggevend te ondersteunen in de invulling van hun rol als het gaat om integriteit. In dit hoofdstuk gaat het ons om de zichtbaarheid van voorbeeldgedrag voor de medewerkers.

Praktijksituatie: integriteitsschendingen bespreekbaar maken of niet?

We hebben in het onderzoek gezien dat ministeries en leidinggevend worstelen met het bespreken van integriteitsschendingen. Wanneer er iets misgaat of een ernstig voorval zich voordoet, wordt daar naderhand vanuit de organisatie lang niet altijd meer over gesproken. Terwijl integriteitsexperts benadrukken dat hier juist een kans ligt voor ministeries om over integriteit te praten. Desnoods geanonimiseerd. Zodat duidelijk is dat integriteitsschendingen gevolgen hebben, maar dat ministeries er ook van kunnen leren.

4.3.2 Wat hebben we gevonden?

Medewerkers geven in onze enquête aan dat ze hun leidinggevend over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Tegelijk blijkt ook dat leidinggevend voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers, zoals het aanpreken van mensen die niet-integer gedrag vertonen en het bespreekbaar maken van integriteit op vaste momenten. Dit is een belangrijke bevinding, omdat we ook hebben gevonden dat voorbeeldgedrag aantoonbaar sterk samenhangt met de cultuur in een organisatie.

Het is positief dat er in de Gedragscode Integriteit Rijk aandacht is voor het bespreekbaar maken van integriteit (BZK, 2020a). Ook zijn er diverse programma's die aandacht besteden aan integriteitsvraagstukken, zoals het programma Dialoog & Ethiek, dat dialogen voor ambtenaren organiseert over morele kwesties. Het is belangrijk dat de inhoud van deze programma's in de dagelijkse praktijk wordt toegepast. Onze onderstaande bevindingen zijn daarbij van belang:

1. sterke samenhang tussen voorbeeldgedrag en cultuur;
2. uitdragen van voorbeeldgedrag en zichtbaar handhaven;
3. bespreekbaar maken van integriteit op vaste momenten;
4. ondersteuning van leidinggevenden.

Samenhang voorbeeldgedrag en cultuur

Voorbeeldgedrag is een belangrijke sleutel voor hoe de cultuur wordt ervaren. Uit onze enquête onder medewerkers van de kerndepartementen blijkt dat de manier waarop zij voorbeeldgedrag van leidinggevenden waarnemen, sterk samenhangt met hoe ze de cultuur ervaren.³ De correlatie tussen beide aspecten bedraagt 0.6: dat is een sterk verband.

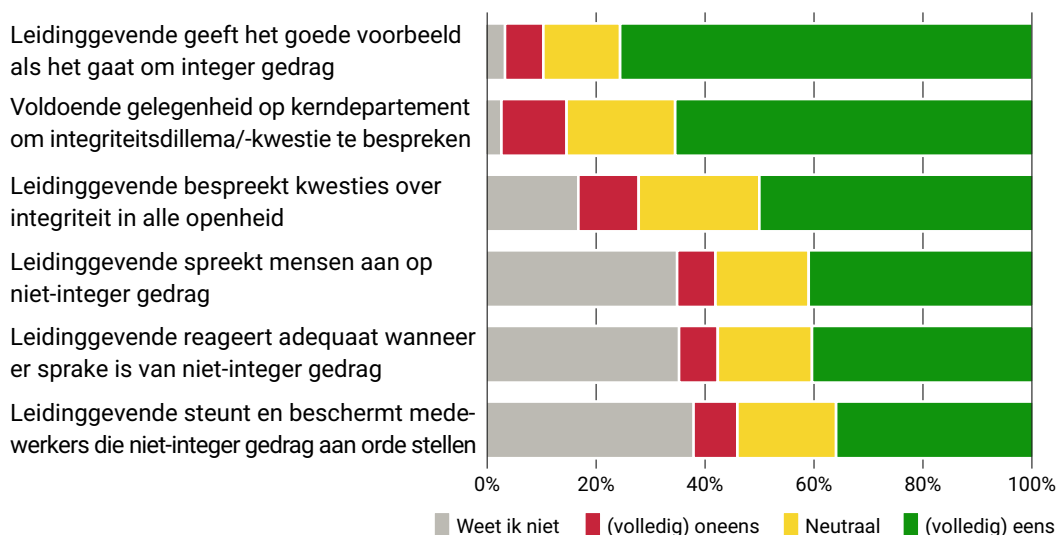
Anders gezegd betekent dit dat de medewerkers die in onze enquête het voorbeeldgedrag van hun leidinggevende als positief ervaren, over het algemeen ook positief zijn over de vragen die gaan over de cultuur op hun ministerie. Het omgekeerde is ook waar: als de respondenten positief antwoorden op vragen over de cultuur op het departement, zijn zij ook positief over het ervaren voorbeeldgedrag van hun leidinggevenden. De ervaren cultuur hangt ook sterk samen met de communicatie over het integriteitsbeleid. Deze correlatie bedraagt 0.7 en is dus zelfs iets hoger dan die tussen voorbeeldgedrag en cultuur.

Uitdragen van voorbeeldgedrag en zichtbaar handhaven

Uit onze enquête blijkt dat leidinggevenden integriteit meer en zichtbaarder zouden kunnen uitdragen naar hun medewerkers.

Figuur 6: Enquêteresultaten rijksambtenaren: beleving voorbeeldgedrag

Voorbeeldgedrag alleen is niet genoeg, integriteit moet ook zichtbaar en bespreekbaar gemaakt worden



Het is positief om te zien dat 76% van de geënquêteerden het (volledig) eens is met de stelling ‘mijn leidinggevende geeft het goede voorbeeld’. Ook zijn 2 op de 3 geënquêteerden het ermee eens dat er op kerndepartementen voldoende gelegenheid is om een kwestie of dilemma te bespreken.

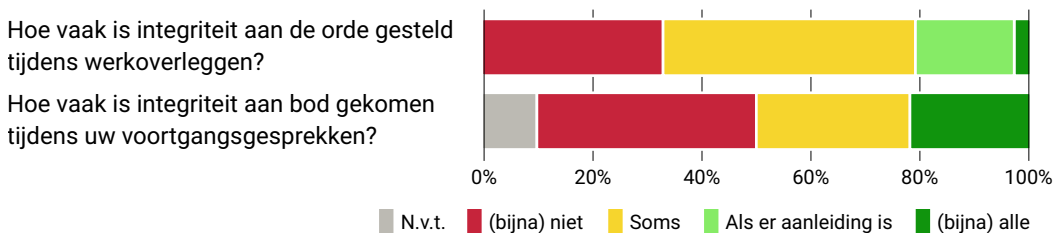
Maar als wordt gevraagd naar *zichtbare* inspanningen van de leidinggevende daalt dit percentage. Dan gaat het over het bespreken van kwesties in alle openheid, leidinggevend die medewerkers die niet-integer gedrag vertonen aanspreken en daar adequaat op reageren, tot aan het steunen en beschermen van medewerkers die niet-integer gedrag aan de orde stellen. Ongeveer de helft van de geënquêteerden geeft op die laatste vragen aan dat ze het niet weten of neutraal zijn. Een relatief grote groep zegt dus dat het hen niet duidelijk is of leidinggevend zichtbaar en actief bezig zijn met voorbeeldgedrag. Leidinggevend hoeven uiteraard niet in alle openheid individuele gevallen te bespreken. Wel zouden zij geanonimiseerd of in algemene zin kunnen uitdragen hoe zij met schendingen of dilemma’s zijn omgegaan. Daarmee stellen zij de norm welk gedrag de organisatie wel en niet acceptabel vindt.

Bespreekbaar maken van integriteit op vaste momenten

Integriteit wordt nog te weinig besproken op vaste momenten in het werk, zoals werkoverleggen en voortgangsgesprekken tussen medewerkers en leidinggevend.

Figuur 7: Enquêteresultaten rijksambtenaren: beleving bespreekbaar maken

Integriteit komt nog weinig ter sprake in het dagelijkse werk



33% geeft aan dat integriteit in (bijna) geen van de werkoverleggen aan de orde komt. Als dezelfde vraag over voortgangsgesprekken wordt gesteld, geeft 40% van de medewerkers geeft aan dat dit in (bijna) geen van hun voortgangsgesprekken is gebeurd.

Ondersteuning van leidinggevend

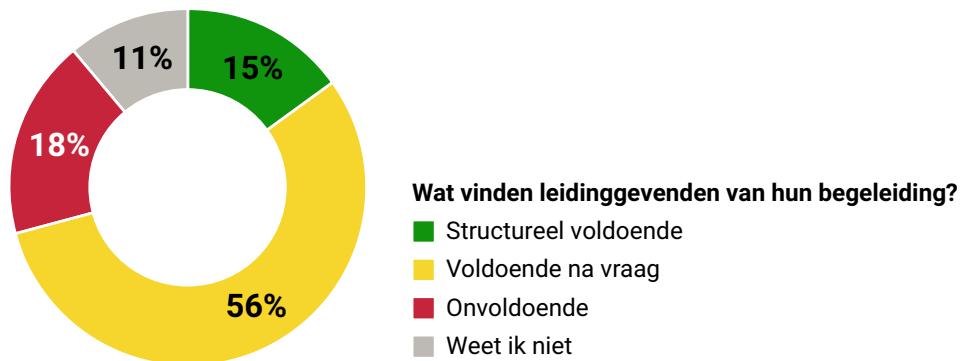
Een van de verklaringen die uit ons onderzoek is gebleken is dat er veel geëist en verwacht wordt van leidinggevend. De focus ligt vaak op het bereiken van resultaten op inhoudelijke dossiers. In combinatie met de druk en de drukte die

leidinggeevenden in hun dagelijkse werk ervaren, is er een reëel risico dat zij handelingsverlegen zijn om met integriteit, werkcultuur, aanspreken van niet functionerende medewerkers en ambtelijke tegenspraak om te gaan.

Als integriteit in bijvoorbeeld een teamoverleg wordt geadresseerd, gebeurt dat vaak pas naar aanleiding van een (groot) maatschappelijk incident (zie figuur 7).

Figuur 8: *Enquêteresultaten rijksambtenaren: beleving leidinggeevenden bij ondersteuning*

Leidinggeevenden voelen zich nog onvoldoende structureel ondersteund



In onze enquête hebben we leidinggeevenden gevraagd of ze zich voldoende ondersteund voelen door het departement op het gebied van integriteitsvraagstukken. Hieruit blijkt dat slechts 15% zich structureel voldoende ondersteund voelt, iets meer dan de helft geeft aan dat dit voldoende gebeurt als ze er zelf om vragen en 18% vindt de ondersteuning onvoldoende. We stelden eerder al vast dat de departementen leidinggeevenden niet overal genoeg ondersteunen om deze rol goed in te vullen (zie hoofdstuk 3).

Goede voorbeelden

Het ministerie van IenW is een voorbeeld van een ministerie waar leidinggeevenden ondersteund worden om inhoudelijk over integriteit in gesprek te gaan. Tweejaarlijks zet IenW een integriteitsenquête uit onder haar medewerkers. In de enquête wordt medewerkers gevraagd naar hun beleving rondom (onderdelen van het) integriteit(sbeleid). IenW stelt praatplaten op waaruit kan worden afgelezen hoe een organisatieonderdeel scoort op een bepaald onderdeel binnen integriteit, en welke opgaven daaruit voort komen. Onder andere door middel van het opstellen en delen van deze praatplaten ondersteunt IenW leidinggeevenden om inhoudelijk over integriteit in gesprek te gaan met de medewerkers.

4.4 Integriteitsbeleid en incidenten

4.4.1 Wat bedoelen we hiermee?

Het is belangrijk dat integriteitsbeleid tot stand komt vanuit de overtuiging dat het een algemeen belang dient. Dat betekent dat de cultuur op de departementen een constante aandacht voor integriteit vanzelfsprekend maakt. Het is een kwestie van goed werkgeverschap. Integriteit vereist voortdurende aandacht en mag niet pas op de agenda komen nadat er een incident heeft plaatsgevonden.

4.4.2 Wat hebben we gevonden?

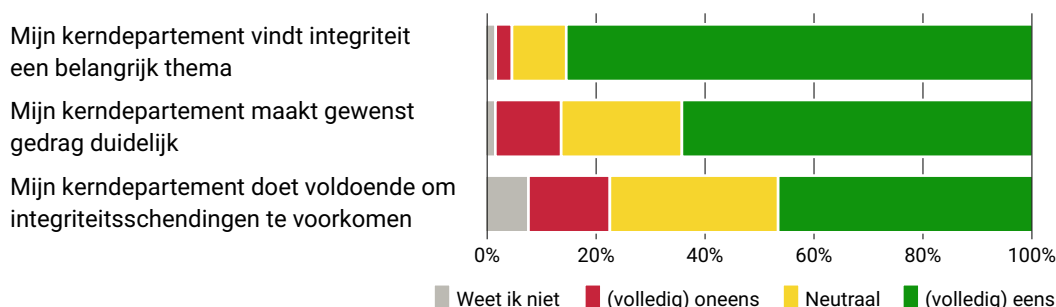
Wij constateren dat de aandacht voor integriteit te vaak ad hoc is. Ons onderzoek laat zien dat er op veel departementen een basis aan integriteitsbeleid aanwezig is. Maar we zien ook dat het integriteitsbeleid van een groot deel van de ministeries nog niet in samenhang goed functioneert (zie hoofdstuk 3). We zien dat er te vaak pas aandacht is voor integriteit nadat er (grote) incidenten zijn geweest. Terwijl integriteitsbeleid eigenlijk tot stand zou moeten komen vanuit de intrinsieke motivatie van de leiding van een departement.

Daarnaast zien we dat door incidenten in de maatschappij en op de ministeries zelf veel aandacht uitgaat naar sociale veiligheid en ongewenste omgangsvormen. We zien het als een positieve ontwikkeling dat ministeries meer en beter aangehaakt zijn bij maatschappelijke ontwikkelingen die te maken hebben met integriteit. Die ontwikkelingen kunnen namelijk een drijvende kracht zijn voor gesprekken op de ministeries over integriteit en ongewenste omgangsvormen. Tegelijkertijd is integriteit breder dan ongewenste omgangsvormen. Het blijft dus belangrijk voor de ministeries om ook hun risico's op het gebied van de andere integriteitsthema's goed in kaart te brengen en deze te vertalen naar beleid.

Uit de enquête blijkt dat medewerkers het er voor het overgrote deel (volledig) mee eens zijn dat hun departement integriteit een belangrijk thema vindt (zie figuur 9). Dat is positief. Maar als ze de vraag moeten beantwoorden of het departement ook voldoende doet om integriteitsschendingen te voorkomen, daalt het percentage medewerkers dat het daarmee eens is. Medewerkers ervaren een verschil tussen wat het departement belangrijk lijkt te vinden, en wat het departement daadwerkelijk doet aan het voorkomen van integriteitsschendingen.

Figuur 9: Enquêteresultaten rijksambtenaren: beleving inzet departementen

Zeggen dat integriteit belangrijk is betekent nog niet dat ministeries daar ook voldoende aan doen



Goede voorbeelden

Het Just Culture-project van het Ministerie van Defensie is een voorbeeld van een initiatief om een sociaal veilige werkomgeving op duurzame wijze te bevorderen. Het Just Culture-project gaat uit van een positieve kijk op integriteit en sociale veiligheid. Het ondersteunen van medewerkers bij het verbeteren van hun werkomgeving staat centraal. Kenmerkend is de bottom-up-benadering. In het Just Culture-project wordt samen met medewerkers bepaald welke verandering wenselijk is en wat men in praktische zin kan doen om dat te realiseren. Dat wordt vervolgens uitgetoetst en geëvalueerd. En als het werkt, wordt nagedacht over hoe de verbetering te borgen in de organisatie.

4.5 Meldklimaat

4.5.1 Wat bedoelen we hiermee?

Een veilig meldklimaat is belangrijk voor de cultuur op een departement. Een goed functionerend openbaar bestuur is er bij gebaat dat mogelijke schendingen worden gesignaleerd en bespreekbaar worden gemaakt. Maar ook de perceptie hoe de organisatie omgaat met medewerkers die een (vermoeden van) een schending aankaarten, is erg belangrijk voor mensen die mogelijk ook iets hebben gezien. Als zij zien dat er adequaat en zorgvuldig wordt omgegaan met een melding komt dat de openheid ten goede.

Tegelijkertijd betekent dat niet dat elk vermoeden meteen formeel gemeld moet worden. In de Gedragscode Integriteit Rijk staat dat van medewerkers eerst wordt verwacht dat ze een mogelijke schending bespreekbaar maken, voordat ze het

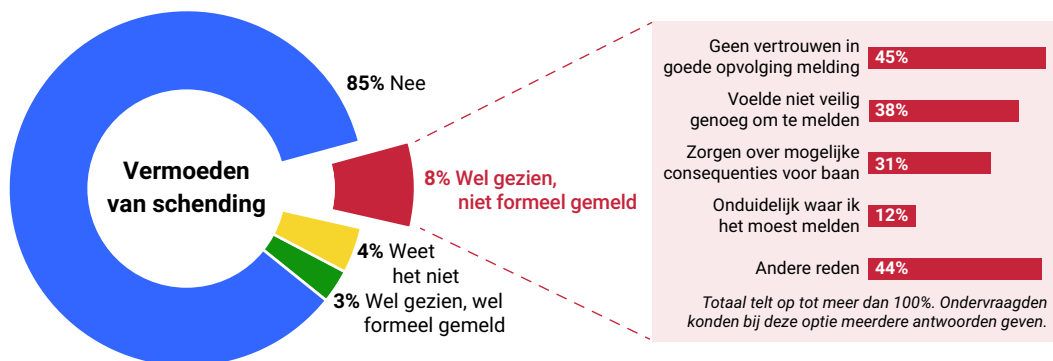
formeel melden. Want het kan bijvoorbeeld ook gaan om een misverstand. In dat geval is er een risico dat er oordelen worden geveld zonder dat er een grond voor is, ook wel integritisme genoemd (Huberts 2005).

4.5.2 Wat hebben we gevonden?

We hebben aan medewerkers gevraagd of zij een vermoeden van een integriteits-schending hebben gehad, en zo ja, wat ze met dat vermoeden hebben gedaan. 11% heeft zo'n vermoeden gehad. Een klein deel gaf aan dat zij dat ook formeel hebben gemeld (3%), terwijl 8% wel iets gezien heeft, maar dat niet heeft gemeld. Aan deze groep die wel iets gezien heeft, maar dat niet formeel heeft gemeld, hebben we gevraagd welke redenen voor hen van toepassing waren (er waren meerdere antwoor-den mogelijk). Een groot deel gaf redenen op die sterk raken aan de cultuur van de organisatie, zoals dat het niet veilig voelde om te melden, dat zij geen vertrouwen in een goede opvolging hadden en/of dat zij zich zorgen maakten over de mogelijke consequenties van hun melding voor hun baan.

Figuur 10: Enquêteresultaten rijksambtenaren: beleving meldcultuur

Waarom meldt iemand het niet als deze een integriteitsschending vermoedt?



We hebben geen onderzoek gedaan naar de meldcultuur op departementen. Wat wel uit deze enquêteresultaten blijkt is dat het voor ministeries belangrijk is om zowel een goed meldprotocol in te richten (zie paragraaf 3.5), omdat een vermoeden van een schending voor melder en beklagde goed en onafhankelijk moet worden onderzocht, maar ook blijvend aandacht te besteden aan een veilig meldklimaat.

5.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Integriteit gaat over het algemeen belang en is de ruggengraat van een betrouwbare en goed functionerende overheid. Daar moet iedereen van op aan kunnen: burgers, bedrijven en het parlement. Integriteit ontstaat niet vanzelf, daar is een sterk systeem voor nodig.

Structuurmaatregelen

We concluderen dat er een basisstructuur voor een goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig is, maar ook dat het op een aantal specifieke punten nog niet voldoende is. Concreet ontbreekt het nog te vaak aan:

- een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties;
- een sterke en zelfstandige positie van integriteitscoördinatoren;
- meld- en onderzoeksprotocollen die concreet, actueel en operationeel zijn;
- ondersteuning van leidinggevenden, zodat zij meer handelingsbekwaam worden bij vraagstukken die te maken hebben met integriteit.

De kerndepartementen hebben de positie en de rol van vertrouwenspersonen daarentegen over het algemeen goed geregeld.

Coördinerende rol

De minister van BZK faciliteert vanuit de coördinerende rol de departementen met werkbare rijksbrede kaders en protocollen, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk.

Maar we zien ook dat de minister van BZK nog te weinig zicht heeft op de inrichting en werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf. Mede daardoor gaat het ministerie van BZK nog te weinig het gesprek met de departementen aan als de inrichting en werking van het integriteitsbeleid achterblijven. Ook ontbreekt het aan een vastgestelde visie waarin de minister van BZK heeft uitgewerkt hoe de coördinerende rol wordt ingevuld.

Cultuurmaatregelen

We concluderen dat voorbeeldgedrag aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen. Deze correlatie bedraagt 0.6: dat is een sterk verband. Ook zien we dat er op de departementen toenemende aandacht is voor de organisatiecultuur en dat medewerkers hun leidinggevenden over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Verder blijkt dat:

- leidinggevenden voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers, bijvoorbeeld door mensen die niet-integer gedrag vertonen aan te spreken en integriteit op vaste momenten bespreekbaar te maken;
- integriteitsbeleid nog te vaak tot stand komt na incidenten en niet overal structureel is ingebed;
- voor medewerkers die ervoor kiezen om een kwestie niet te melden, dat te maken kan hebben met redenen die sterk raken aan de cultuur van de organisatie. Zoals dat het niet veilig voelde om te melden of dat zij zich zorgen maakten over de mogelijke consequenties van hun melding voor hun baan.

5.2 Aanbevelingen

Onze conclusies gaan over het rijksbrede beeld van het integriteitsbeleid op de kerndepartementen.

Coördinerende rol

Ten eerste bevelen wij de minister van BZK aan om actiever invulling te geven aan de coördinerende rol. Hierbij hoort dat de minister van BZK de mogelijkheden die deze rol biedt blijvend benut om het integriteitsbeleid op de departementen verder te ontwikkelen.

- Zo kan de minister van BZK bijvoorbeeld zorgen dat er een praktisch instrument komt om tot een goede risicoanalyse te komen. Ook kan de minister van BZK een kader opstellen voor de positionering van de integriteitscoördinatoren op de departementen;

- Ook kan de minister van BZK een visie opstellen over integriteit en het integriteitsbeleid bij de rijksoverheid, waar departementen op kunnen aansluiten, en waaruit duidelijk wordt hoe de minister van BZK de coördinerende rol richting de departementen invult;
- Bij het actiever invulling geven aan de coördinerende rol hoort ook dat de minister van BZK actief zicht houdt op de werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf en daar met hen blijvend het gesprek over voert. Ons onderzoek geeft aan welke ministers nog stappen te zetten hebben op bepaalde punten. Dat beeld kan als basis dienen voor deze gesprekken.

Deze aanbevelingen aan de minister van BZK komen niet in de plaats van wat individuele ministers te doen staat. Het is aan hen om de rijksbrede kaders specifiek te maken en af te stemmen op hun eigen departement. Ministers kunnen hierbij van elkaar leren. We hebben gezien dat de integriteitsbevordering op het ene departement verder is ontwikkeld dan op het andere. Voor de ministeries die al verder zijn dan andere is het de uitdaging om niet achterover te leunen: het thema vraagt om constante aandacht en zorg.

Structuurmaatregelen

Ten tweede bevelen wij de individuele ministers aan om de structuurmaatregelen van het integriteitsbeleid op hun ministerie als volgt verder op orde brengen:

- zorg voor een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties;
- maak de positie van integriteitscoördinatoren sterk en zelfstandig;
- maak meld- en onderzoeksprotocollen concreet, actueel en operationeel;
- help leidinggevendenden meer handelingsbekwaam te worden bij vraagstukken over integriteit.

Cultuurmaatregelen

Ten derde bevelen wij aan dat de individuele ministers er actief voor zorgen dat integriteit in de haarvaten van de cultuur op ministeries terecht komt:

- geef integriteit constante aandacht op alle niveaus, en vooral aan de top. Voorbeeldgedrag hangt meer dan andere maatregelen samen met een integere cultuur. Daarom moeten departementen leidinggevendenden blijvend ondersteunen om hun rol op het gebied van integriteit goed in te kunnen vullen;
- draag integriteit als thema proactief uit, in plaats van pas te reageren nadat incidenten zich hebben voorgedaan;

- benoem integriteit als positieve waarde in plaats van dat het vooral gaat over het voorkomen van schendingen en niet wenselijk gedrag;
- stem maatregelen af op de eigen organisatie en omstandigheden, in plaats van ze te zien als 'afvinklijst' of menukaart met nader te selecteren maatregelen.

Figuur 11: *Structuur en cultuurmaatregelen maken samen een sterk integriteitsbeleid*

Een sterke structuur en cultuur, creëren samen een integere organisatie



Voor integriteitsbeleid werkt een combinatie van structuur- en cultuurmaatregelen het beste. Deze twee pijlers moeten dus in samenhang worden opgepakt: structuur kan niet zonder cultuur en vice versa. Maatregelen hebben het meeste effect als ze op elkaar ingrijpen en niet selectief worden toegepast. Het is dus geen 'keuzemenu'; goed integriteitsbeleid bevat alle elementen. Ministeries moeten de samenhang hierin borgen.

6. Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 31 juli 2024 ontvingen we van de minister van BZK een uitgebreide reactie op ons onderzoek naar het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid vanuit haar coördinerende rol. In §6.1 is de volledige reactie te vinden. Ons nawoord is opgenomen in §6.2. Een overzicht van onze conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister hierop is te vinden in bijlage 1.

6.1 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft als volgt gereageerd op ons onderzoek.

“Veel dank voor uw conceptrapport over het onderzoek naar het integriteitsbeleid bij de Rijksoverheid. Ik vind het belangrijk dat dit beleid binnen de Rijksoverheid op orde is. Ambtenaren zetten zich in voor het algemeen belang en zijn dienstbaar aan de samenleving. Ze hebben, naast bestuurders en volksvertegenwoordigers, een essentiële rol in het goed functioneren van het openbaar bestuur. Ambtenaren moeten integer zijn en integer handelen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van het Rijk ten behoeve van de samenleving. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid eerlijk, transparant, open en betrouwbaar is. Uw onderzoek naar het integriteitsbeleid vind ik daarom waardevol.

Uw onderzoek richt zich enerzijds op mijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid voor de Rijksoverheid en anderzijds op het integriteitsbeleid bij de twaalf (kern)departementen. Vanuit deze rijksbrede verantwoordelijkheid maak ik gebruik van de mogelijkheid om bestuurlijk te reageren op uw conceptrapport. Daarbij

beperk ik me tot elf departementen, want mijn coördinerende verantwoordelijkheid reikt niet tot het ministerie van Defensie. Vanuit de Wet ambtenaren Defensie heeft de minister van Defensie een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het integriteitsbeleid. In mijn bestuurlijke reactie ga ik in op de bevindingen en aanbevelingen die het integriteitsbeleid van de Rijksoverheid raken. Ik ga niet in op de bevindingen over de individuele departementen. De Rijksoverheid is één sector, maar de diverse overheids-onderdelen hebben een eigen werkgeversverantwoordelijkheid voor hun medewerkers. Hierdoor is er voor de departementen ruimte om rijksbreed integriteitsbeleid, waar nodig, naar de eigen organisatie te vertalen, zodat het past bij de actuele situatie op dat specifieke departement en de praktijk van de medewerkers en leidinggevenden.

In uw rapport gaat u in op mijn coördinerende rol en op de structuur- en cultuurmaatregelen rond integriteit en geeft u aan waar verbeteringen mogelijk zijn. Uw conclusies en aanbevelingen bevestigen mijn beeld van het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid en sluiten aan bij verbeteringen die al zijn ingezet en in deze brief worden aangegeven. Het sluit ook aan op de ambitie in het hoofdlijnenakkoord voor een extra inzet op goed bestuur. Hieronder zal ik voor zover al mogelijk op uw conclusies en aanbevelingen ingaan, want deze worden ook in het Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement (IPIM) geagendeerd om te bespreken of en hoe opvolging hieraan wordt gegeven. Het IPIM bestaat uit de verantwoordelijken voor het integriteitsbeleid vanuit de departementen en wordt door het ministerie van BZK voorgezeten vanuit de coördinerende rol voor het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid. Het IPIM is naast beleidsvormend ook een gremium binnen het Rijk om kennis en informatie op het gebied van integriteit uit te wisselen.

Coördinerende rol

Vanuit mijn coördinerende rol stel ik rijksbrede kaders en protocollen vast om de eenheid, kwaliteit en effectiviteit van het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid te borgen. Dit rijksbrede integriteitsbeleid wordt gezamenlijk met de departementen vormgegeven. De leden van het IPIM treden daarbij op als vertegenwoordigers van de ministeries. Ik ben blij te lezen dat u in uw bevindingen aangeeft dat de rijksbrede kaders en protocollen werkbaar zijn en de departementen faciliteren in de integriteitsbevordering van het eigen departement. U merkt op dat de monitoring van het integriteitsbeleid, en de werking ervan, beter kan en beveelt aan om mijn coördinerende rol een actievere invulling te geven.

Uw aanbevelingen onderschrijven mijn voornemen tot het versterken van mijn coördinerende rol voor het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid. Binnen mijn verantwoordelijkheid zal ik meer nadruk leggen op het toepassen van de beleidscyclus voor het

integriteitsbeleid: van ontwikkeling tot evaluatie van rijksbreed beleid. Bij de vorming van beleid kan meer tussen de departementen geleerd en gedeeld worden. Een goed idee van één departement kan immers interessant zijn voor alle departementen. Ik vind het daarom van belang om bij de ontwikkeling van het beleid het uitgangspunt te hanteren om rijksbreed te werken. Een actievere invulling van mijn rol betekent ook zicht houden op de werking van het rijksbrede beleid en hier blijvend het gesprek over voeren.

Structuur- en cultuurmaatregelen

De aanbevelingen op de structuur- en cultuurmaatregelen richt u op de ministers vanuit hun verantwoordelijkheid voor de doorvertaling van het rijksbrede integriteitsbeleid binnen hun eigen departement. Graag wil ik hier vanuit mijn coördinerende rol op reageren.

In lijn met uw aanbeveling om voor goed en samenhangend beleid te zorgen, wordt het instrumentarium versterkt om het effect van het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid te evalueren. Samen met de departementen werk ik aan een toetsingskader. Dit kader wordt gebaseerd op recente literatuur en wetenschappelijke inzichten. Ook eerder vastgesteld beleid, zoals de Modelaanpak basisnormen integriteit uit 2006, wordt gebruikt om de noodzakelijke elementen van volwaardig integriteitsbeleid in dit toetsingskader op te nemen. Hierbij zal ik aandacht besteden aan het bestendigen van de positie en verantwoordelijkheden van de integriteitscoördinator en het concreet, actueel en operationeel maken van onderzoeksprotocollen. Verder onderzoek ik op dit moment op welke manier invulling kan worden gegeven aan risicomanagement binnen het integriteitsbeleid van het Rijk. We weten welke integriteitschendingen er zijn gemeld, maar dat geeft geen inzicht in waar welke risico's het grootst zijn (geweest).

Uit uw onderzoek blijkt dat de ondersteuning voor leidinggevenden meer aandacht verdient. De komende maanden zal ik onder meer in het kader van sociale veiligheid, seksueel grensoverschrijdend gedrag en bescherming klokkenluiders, daar verder de aandacht op vestigen. Voor het topmanagement van het Rijk ontwikkelde de Algemene Bestuursdienst al een stevig leeraanbod op dit thema en komt het aan de orde in verschillende intervisiebijeenkomsten en opleidingen. Daarnaast subsidieer ik sinds 2024 een vierjarig wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam naar de condities waaronder (direct) leidinggevenden (als ontvanger van een melding) adequaat reageren op een melding van een vermeende misstand. De inzichten uit dit onderzoek worden gebruikt bij het vraagstuk hoe leidinggevenden meer handlingsbekwaam kunnen worden bij integriteitsvraagstukken.

Als cultuurmaatregelen adviseert u om te zorgen dat integriteit in de haarvaten van de cultuur van elk ministerie komt. U beveelt aan om deze maatregelen af te stemmen op de eigen organisatie en omstandigheden. Vanuit mijn coördinerende rol wil ik het volgende aanvullen. Er is in het kader van het verbeteren van sociale veiligheid een rijksbrede campagne gestart die zich richt op omgangsvormen en een open gesprekscultuur. Daarnaast is het eerdergenoemde IPIM niet alleen beleidsvormend van karakter, maar leent dit gremium zich bij uitstek ook voor het uitwisselen van kennis en informatie, ook op thema's die over de cultuur gaan. Daarbij zet ik me in om met de departementen afspraken te maken om de aandacht voor cultuur binnen de departementen verder te vergroten. Dat laatste met als doel om medewerkers op alle niveaus ook handelingsrepertoire mee te geven binnen een veilige, door leidinggevenden geborgde open gesprekscultuur.

Zoals ook in het hoofdlijnenakkoord is vermeld zal er een overzicht worden opgesteld dat vermeldt welke aanbevelingen uit de rapporten van de parlementaire enquêtes, 'Greco' en de Venetië-commissie worden voorgesteld om aan de agenda voor goed bestuur en een sterke rechtsstaat toe te voegen. Ik zal daar de Tweede Kamer later dit jaar nader over informeren.

Nogmaals mijn dank voor uw onderzoek en uw waardevolle aanbevelingen naar het integriteitsbeleid bij de Rijksoverheid. Immers, een integere overheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een betrouwbare overheid."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

In haar reactie laat de minister van BZK zien dat ook zij het belangrijk vindt dat het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid op orde is en dat ze ons onderzoek waardevol vindt. Wij vinden het positief dat de minister onze conclusies en aanbevelingen ten aanzien van haar coördinerende rol herkent.

Wat betreft onze aanbevelingen over de coördinerende rol geeft de minister aan dat:

- zij voornemens is om deze rol te versterken.
- zij meer nadruk zal leggen op het toepassen van de beleidscyclus voor het integriteitsbeleid, van ontwikkeling van beleid tot evaluatie.
- zij zicht houdt op de werking van het integriteitsbeleid en er blijvend het gesprek over voert.

Hoe de minister verder concreet invulling wil geven aan de versterking van haar coördinerende rol wordt onvoldoende duidelijk in haar bestuurlijke reactie. Zo gaat de minister niet in op onze aanbeveling om een visie op het integriteitsbeleid bij de rijksoverheid op te stellen. Een vastgestelde visie zou een goed uitgangspunt zijn voor een actievere invulling van de coördinerende rol, die ook gedragen wordt door de vakdepartementen.

Ten aanzien van onze aanbevelingen over structuurmaatregelen geeft de minister aan dat:

- zij samen met de departementen werkt aan een toetsingskader waarin de noodzakelijke elementen van volwaardig integriteitsbeleid zijn opgenomen, zoals de integriteitscoördinator en onderzoeksprotocollen.
- zij op dit moment onderzoekt op welke manier invulling kan worden gegeven aan risicomanagement binnen het integriteitsbeleid van het rijk.
- zij verder de aandacht wil vestigen op de ondersteuning van leidinggevenden.

We vinden het positief dat de minister werkt aan een toetsingskader voor integriteitsbeleid, met aandacht voor de positie van de integriteitscoördinator en een onderzoeksprotocol. Echter, voor de ondersteuning van leidinggevenden verwijst de minister vooral naar al bestaande initiatieven. In ons onderzoek constateren wij juist dat voorbeeldgedrag van leidinggevenden onmisbaar is in integriteitsbeleid, en dat de huidige initiatieven tekortschieten. Volgens ons is hier meer urgentie op nodig.

In reactie op onze aanbevelingen gericht op cultuurmaatregelen geeft de minister aan dat:

- er in het kader van sociale veiligheid een rijksbrede campagne is gestart die zich richt op omgangsvormen en een open gesprekscultuur.

De minister noemt verder geen concrete verbeteringen ten aanzien van cultuurmaatregelen in haar reactie. Een belangrijk aandachtspunt in ons onderzoek is dat departementen moeten blijven investeren in het creëren van een veilige meldomgeving voor medewerkers. We vragen hier daarom opnieuw aandacht voor.

De minister gaat in haar reactie niet in op onze conclusies bij individuele departementen. Rijksbrede regie en sturing door de minister van BZK is hard nodig op dit zo belangrijke onderwerp. Wij vinden dat de ministeriële verantwoordelijkheid een sterke rijksbrede regie op het integriteitsbeleid niet in de weg mag staan. Wij zullen de stand van zaken van het integriteitsbeleid op de individuele departementen alsook de door de minister aangegeven verbeteringen blijven volgen.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht conclusies, aanbevelingen en reactie minister van BZK

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister van BZK
<p>De minister van BZK faciliteert vanuit de coördinerende rol de departementen met werkbaar rijksbrede kaders en protocollen, zoals de Gedragscode Integriteit Rijk. Maar we zien ook dat de minister van BZK nog te weinig zicht heeft op de inrichting en werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf. Mede daardoor gaat het ministerie van BZK nog te weinig het gesprek met de departementen aan als de inrichting en werking van het integriteitsbeleid achterblijven. Ook ontbreekt het aan een vastgestelde visie waarin het ministerie van BZK heeft uitgewerkt hoe de coördinerende rol wordt ingevuld.</p>	<p>Ten eerste bevelen wij de minister van BZK aan om actiever invulling te geven aan de coördinerende rol. Daarbij hoort dat de minister van BZK actief zicht houdt op de werking van het integriteitsbeleid op de departementen zelf en daar met hen blijvend het gesprek over voert.</p> <ul style="list-style-type: none">• Zo kan de minister van BZK bijvoorbeeld ervoor zorgen dat er een praktisch instrument komt om tot een goede risicoanalyse te komen en een kader voor de positionering van de integriteitscoördinatoren op de departementen;• Ook kan de minister van BZK een visie opstellen over integriteit en het integriteitsbeleid bij de rijksoverheid.	<p>Uw aanbevelingen onderschrijven mijn voornemen tot het versterken van mijn coördinerende rol voor het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid.</p> <ul style="list-style-type: none">• Binnen mijn verantwoordelijkheid zal ik meer nadruk leggen op het toepassen van de beleidscyclus voor het integriteitsbeleid: van ontwikkeling tot evaluatie van rijksbreed beleid.• Bij de vorming van beleid kan meer tussen de departementen geleerd en gedeeld worden.• Bij de ontwikkeling van het beleid gaan we het uitgangspunt te hanteren om rijksbreed te werken.• Een actievere invulling van mijn rol betekent ook zicht houden op de werking van het rijksbrede beleid en hier blijvend het gesprek over voeren.• De positie en verantwoordelijkheden van de integriteitscoördinator worden bestendigd.

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister van BZK
<p>Er is een basisstructuur voor een goed integriteitsbeleid op de kerndepartementen aanwezig, maar op een aantal specifieke punten is het nog niet voldoende. Concreet ontbreekt het nog te vaak aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties; • een sterke en zelfstandige positie van integriteitscoördinatoren; • meld- en onderzoeksprotocollen die concreet, actueel en operationeel zijn; • ondersteuning van leidinggevenden, zodat zij meer handelingsbekwaam worden bij vraagstukken die te maken hebben met integriteit. <p>De kerndepartementen hebben de positie en de rol van vertrouwenspersonen daarentegen over het algemeen goed geregeld.</p>	<p>Ten tweede bevelen wij de individuele ministers aan om de structuurmaatregelen van het integriteitsbeleid als volgt verder op orde brengen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zorg voor een goed en samenhangend geheel van risicoanalyses, integriteitsbeleid en evaluaties. • maak de positie van integriteitscoördinatoren sterk en zelfstandig. • maak meld- en onderzoeksprotocollen concreet, actueel en operationeel. • help leidinggevenden meer handelingsbekwaam te worden bij vraagstukken over integriteit. 	<p>De aanbevelingen op de structuurmaatregelen richt u op de ministers vanuit hun verantwoordelijkheid voor de doorvertaling van het rijksbrede integriteitsbeleid binnen hun eigen departement. Graag wil ik hier vanuit mijn coördinerende rol als volgt op reageren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het instrumentarium wordt versterkt om het effect van het integriteitsbeleid binnen de Rijksoverheid te evalueren. • De positie en verantwoordelijkheden van de integriteitscoördinator worden bestendigd. • Het concreet, actueel en operationeel maken van onderzoeksprotocollen krijgt aandacht. • Er wordt onderzocht op welke manier invulling kan worden gegeven aan risico management binnen het integriteitsbeleid van het Rijk. • Bestaand leeraanbod voor leidinggevenden wordt rijksbreed toegankelijk • Wetenschappelijk onderzoek zal inzichten bieden hoe leidinggevende meer handelingsbekwaam kunnen worden.

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister van BZK
<p>We concluderen dat er op de departementen toenemende aandacht is voor de organisatiecultuur en dat medewerkers hun leidinggevendenden over het algemeen het goede voorbeeld zien geven als het gaat om integer gedrag. Verder blijkt ook dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • leidinggevendenden voorbeeldgedrag zichtbaarder kunnen uitdragen naar hun medewerkers, bijvoorbeeld door mensen die niet-integer gedrag vertonen aan te spreken en integriteit op vaste momenten bespreekbaar te maken. Dit is belangrijk omdat we hebben gevonden dat voorbeeldgedrag met een correlatie van 0,6 aantoonbaar sterk samenhangt met de ervaren cultuur op de departementen; • integriteitsbeleid nog te vaak tot stand komt na incidenten en niet overal structureel is ingebed; • voor medewerkers die ervoor kiezen om een kwestie niet te melden, dat te maken kan hebben met redenen die sterk raken aan de cultuur van de organisatie. Zoals dat het niet veilig voelde om te melden of dat zij zich zorgen maakten over de mogelijke consequenties van hun melding voor hun baan. 	<p>Ten derde bevelen wij de individuele ministers aan er actief voor te zorgen dat integriteit in de haarvaten van de cultuur op ministeries terecht komt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geef integriteit constante aandacht op alle niveaus, en vooral aan de top; • draag integriteit als thema pro-actief uit in plaats van pas te reageren nadat incidenten zich hebben voorgedaan; • benoem integriteit als positieve waarde in plaats van dat het vooral gaat over het voorkomen van schendingen en niet wenselijk gedrag; • stem maatregelen af op de eigen organisatie en omstandigheden. <p>De twee pijlers aan structuur- en cultuurmaatregelen moeten in samenhang worden opgepakt: structuur kan niet zonder cultuur en vice versa.</p>	<p>De aanbevelingen op de cultuurmaatregelen richt u op de ministers vanuit hun verantwoordelijkheid voor de doorvertaling van het rijksbrede integriteitsbeleid binnen hun eigen departement. Graag wil ik hier vanuit mijn coördinerende rol als volgt op reageren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is in het kader van het verbeteren van sociale veiligheid een rijksbrede campagne gestart die zich richt op omgangsvormen en een open gesprekscultuur. • Ik zet me in om met de departementen afspraken te maken om de aandacht voor cultuur binnen de departementen verder te vergroten.

Bijlage 2: Literatuur

Publicaties

- Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 087, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 341, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Manual Intosaint*. Den Haag: in eigen beheer.
- BIOS (zonder jaartal), *Integriteitswijzer*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2020a). *Gedragscode Integriteit Rijk*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2020b). *Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO)*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2020c). *Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen Rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2023a). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 844, nr. 254. Den Haag: Sdu.
- BZK (2023b). *Kader Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen Rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.
- BZK (2024). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 338, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024. Den Haag: Sdu.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Enschede: Ipskamp.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de top. De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*. Zonder plaats: Radboud Universiteit & USBO Advies.
- Heres, L. (2023). *Collectief moreel vakmanschap*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hoekstra, A. & J. Talsma (2020). 'Introducing a new key player in internal whistleblowing procedures: examining the position of confidential advisers.' *Public Integrity*, Jaargang 23, nr. 1, p. 52-67.
- Hoekstra, A. & M. Kaptein, (2021). 'Ethics Management: A Pluralistic and Dynamic Perspective.' In: C.L. Jurkiewicz (red.) *Global Corruption and Ethics Management* (p. 109-118). Rowan & Littlefield.
- Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past.....* FSW, VU Amsterdam.
- Huis voor Klokkeluiders (2019). *Integriteit in de praktijk. De vertrouwenspersoon*. Den Haag: eigen beheer.
- Huis voor Klokkeluiders (2021). *Integriteitsmanagement & de integriteitsmanager*. Den Haag: eigen beheer.
- Huis voor Klokkeluiders (2023a). *De meldregeling*. Den Haag: eigen beheer.

- Huis voor Klokkenluiders (2023b). *Integere cultuur*. Den Haag: eigen beheer.
- Maesschalck, J., A. Hoekstra, & A. van Montfort, (2024). 'Integrity management systems.' In: M. Kaptein (red.), *Research Handbook on Organisational Integrity* (p. 542-557). Edgar Elgar Publishing.
- Overleg van secretarissen-generaal, brief van 12 januari 2024.
- Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst (2023). *Ambtelijk leiderschap met impact*. Bijlage bij Kamerstuk 31490, nr. 335, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

- Ambtenarenwet 2017. Wet van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren.
- Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst. Besluit van 20 januari 2011, houdende regeling inzake de bevoegdheden met betrekking tot de inrichting van de organisatie en bedrijfsvoering in de rijksdienst.
- Wet bescherming klokkenluiders. Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders.

Bijlage 3: Onderzoeksmethodiek

In deze bijlage geven we een toelichting op de aanpak van het onderzoek.

B3.1 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag: In hoeverre voldoet het rijksbrede integriteitsbeleid op de 12 kerndepartementen in opzet en bestaan aan de daaraan gestelde normen en hoe ervaren medewerkers de werking van het beleid in de praktijk?

Deelvraag 1: Vult de minister van BZK de coördinerende rol inzake het integriteitsbeleid voor de kerndepartementen in volgens de daaraan te stellen normen?

- a. Wat is de rol van de minister van BZK in het rijksbrede integriteitsbeleid en welke concrete bevoegdheden heeft de minister?
- b. Welk beleid maakt de minister van BZK, welke doelen streeft de minister na, welke instrumenten zet de minister in, beschikt de minister over toereikende informatie om te monitoren of het beleid werkt en worden de uitkomsten daarvan meegenomen in besluitvorming?

Deelvraag 2: In hoeverre voldoet het integriteitsbeleid (*hard-* en *soft controls*) op de 12 kerndepartementen in opzet en bestaan aan geldende kaders?

- a. Zijn op elk kerndepartement de basisvereisten voor het integriteitsbeleid aanwezig?
- b. Is de kwaliteit van het integriteitsbeleid op het vereiste niveau?

Deelvraag 3: In hoeverre vinden leidinggevenden en medewerkers op de 12 departementen dat het integriteitsbeleid op hun departement in de praktijk voldoet?

Afbakening

- We sluiten aan bij de definitie van het rijk van integriteitschendingen.
- We limiteren ons daarbij tot het ambtelijke integriteitsbeleid, vanuit de verantwoordelijkheid van het rijk als werkgever.
- We hebben de stand van zaken van het integriteitsbeleid per 2023 onderzocht.

De volgende elementen vallen buiten de scope van dit onderzoek:

- Individuele voorvallen, schendingen, cases, etc.
- Overige onderdelen van de rijksoverheid, zoals agentschappen en rwt's, vanwege het feit dat zij vaak eigen integriteitsbeleid voeren.
- het integriteitsbeleid dat is bedoeld voor bestuurders.

Aanpak deelvraag 1 en 2

- Deelvraag 1 en 2 hebben we onderzocht aan de hand van documentenanalyse en interviews.

- We hebben interviews afgenomen met de belangrijkste betrokkenen bij het integriteitsbeleid op elk van de ministeries. We hebben op elk departement gesproken met de integriteitscoördinator(en), vertrouwensperso(n)en(en), de beveiligingsambtenaar (BVA) en/of integriteitsonderzoekers, vertegenwoordigers van de ondernemingsraad (OR) en het voor dit onderwerp verantwoordelijke lid van de Bestuursraad.
- We hebben de informatie gebruikt die relevant is voor het in 2023 geldende beleid. Dit kwam in de praktijk neer op de actuele, meest recente versies van beleidsstukken, jaarverslagen, onderzoeken, etc.
- Om vast te kunnen stellen of onderzoeksprotocollen in de praktijk werden gevolgd hebben we bij elk ministerie recente dossiers van persoonsgericht onderzoek ingezien (voor zover aanwezig).
- Bij het onderzoek naar deelvraag 1 en 2 vormden de te toetsen normen (zie hieronder) het uitgangspunt. De conclusie ten aanzien van de normen is mede tot stand gekomen op basis van een rijksbrede vergelijking.

Aanpak deelvraag 3

- De beleving van de medewerkers (ook leidinggevend) is aan de hand van een enquête onder medewerkers van kerndepartementen onderzocht. De enquête-resultaten zijn niet gebruikt om te toetsen of departementen aan gestelde normen voldoen. Ze geven wel inzicht in de derde deelvraag in hoeverre leidinggevend en medewerkers op het departement vinden dat het integriteitsbeleid op hun departement in de praktijk voldoet.
 - De enquêtevragen zijn thematisch geclusterd in 6 blokken: communicatie, bekendheid met het beleid, cultuur, formeel melden, voorbeeldgedrag en risico's. Voor de complete lijst met enquêtevragen en aanvullende informatie over de enquête, zie de website van de Algemene Rekenkamer.
 - De enquête stond uit onder medewerkers van kerndepartementen in de periode 16 oktober 2023 tot en met 6 november 2023.
 - Er zijn 20.144 verzoeken tot deelname uitgestuurd (18.502 naar alle kerndepartementen exclusief Defensie en 1.642 op de situatie bij Defensie afgestemde vragen).
 - De response bedroeg gemiddeld 22,3%.
 - Alle gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd conform de geldende wetgeving, privacystandaarden en kwaliteitsstandaarden.
 - De in dit rapport opgenomen tabellen met enquêteresultaten gaan over de antwoorden van medewerkers van alle kerndepartementen bij elkaar.
 - Op onze site is een toelichting te vinden op de berekening van de correlatie tussen voorbeeldgedrag en cultuur.

De uitkomsten van het onderzoek zijn in een expertsessie gevalideerd.

Definities

Integriteitsbeleid: het stelsel aan maatregelen die de rijksoverheid treft om integriteitsschendingen te voorkomen, en maatregelen die erop gericht zijn om het leren van ervaringen te bevorderen. Deze maatregelen dienen ter preventie van, detectie van en/of respons op integriteitsschendingen. Het beleid kent twee typen maatregelen: soft controls en hard controls (zie onder).

Integriteitsschendingen: het rijk definieert 9 typen integriteitsschendingen (BZK, 2024), waar we in ons onderzoek bij aansluiten:

- Financiële schendingen (in de zakelijke sfeer);
- Misbruik positie en belangenverstrengeling;
- Lekken en misbruik en/of achterhouden van en/of ongeoorloofd omgaan met informatie;
- Ongepaste communicatie;
- Misbruik bevoegdheden;
- Misbruik geweldsbevoegdheid;
- Ongewenste omgangsvormen;
- Misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding;
- Ongepaste gedragingen in de privésfeer.

Soft controls (instrumenten): deze zijn bedoeld om voorbeeldgedrag, gewenst gedrag en een integere organisatiecultuur te stimuleren, bijvoorbeeld door dilemmatrainingen en themabijeenkomsten te organiseren.

Hard controls: bij hard controls, gaat het om organisatorische maatregelen zoals regelgeving, risicoanalyses, controles en meldings- en onderzoeksprocedures.

Normen: de geldende kaders en wet –en regelgeving met betrekking tot het integriteitsbeleid. Bijvoorbeeld de Ambtenarenwet en de Gedragscode Integriteit Rijk.

Kerndepartement: het deel van een ministerie dat zich voornamelijk bezighoudt met ambtelijk-bestuurlijke processen en het ontwikkelen van beleid, dus zonder de uitvoerende diensten.

B3.2 Normen

In het onderzoek hebben we normen opgesteld ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 1 en 2.

Normen bij deelvraag 1

Deelvraag 1 gaat over de wijze waarop de minister van BZK de coördinerende rol invult voor het integriteitsbeleid bij de rijksoverheid. We hebben bij het opstellen van onderstaande normen onder andere gebruik gemaakt van de bepalingen in het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst.

1. De minister van BZK heeft een instrumentarium ontwikkeld dat bijdraagt aan een effectief integriteitsbeleid op de vakdepartementen.
2. De minister van BZK heeft een visie opgesteld waarin staat uitgewerkt hoe de minister de verantwoordelijkheid vanuit de coördinerende rol t.a.v. het integriteitsbeleid ziet, mede in relatie tot de verantwoordelijkheden van de vakministers.
3. De minister van BZK monitort en evalueert het eigen vastgestelde integriteitsbeleid en dient daartoe inzicht te hebben in de werking in de praktijk.
4. De minister van BZK stelt indien nodig het integriteitsbeleid en het instrumentarium bij als het niet voldoende effect sorteert of niet wordt nageleefd en spreekt waar nodig de vakministers hier op aan.
5. De minister van BZK publiceert jaarlijks een verslag over het integriteitsbeleid.

Normen bij deelvraag 2

Deelvraag 2 gaat over het integriteitsbeleid op de 12 kerndepartementen. We hebben bij het opstellen van de onderstaande normen gebruik gemaakt van verschillende bronnen: de Gedragscode Integriteit Rijk, de Ambtenarenwet (artikel 4 en 5), de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO), Wet Huis voor klokkenluiders (artikel 2), Leidraad Uniforme Basiseisen Vertrouwenspersonen rijksoverheid, de Integriteitswijzer van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), IntoSAINT en Algemene Rekenkamer normatiek voor onderzoek naar integriteitsbeleid. De normen zijn gegroepeerd in 3 onderdelen van het integriteitsbeleid: preventie, detectie en respons.

Preventie

1. Is er een kwalitatief goede risicoanalyse aanwezig?
2. Is er een uitgewerkt integriteitsbeleid?
3. Is er een zelfstandig gepositioneerde integriteitscoördinator?
4. Wordt het integriteitsbeleid voldoende naar medewerkers gecommuniceerd?
5. Maakt het integriteitsbeleid voldoende onderdeel uit van het personeelsbeleid?
6. Beschermen werkprocessen medewerkers voldoende tegen integriteitsrisico's?
7. Is er voldoende aandacht voor de voorbeeldfunctie van het management?

Detectie

8. Is er een goede meldprocedure?
9. Is er een actueel, operationeel en inge oefend onderzoeksprotocol?
10. Zijn er onafhankelijke, toegankelijke en vakbekwame vertrouwenspersonen?
11. Hebben de vertrouwenspersonen voldoende middelen om te functioneren?
12. Voldoet de relatie tussen vertrouwenspersonen en het bevoegd gezag?

Respons

13. Is er een ordelijke en actuele (centrale) registratie van meldingen?

14. Zijn er voldoende afspraken om passend te straffen bij overtredingen?

15. Is er voldoende aandacht voor leren en evalueren van het integriteitsbeleid?

Bijlage 4: Eindnoten

1. Het ministerie van Defensie kent een andere basis voor het integriteitsbeleid dan de overige departementen. Uit de Wet Ambtenaren Defensie volgt een eigen verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid. Het ministerie van Defensie is uitgezonderd van het rijksbrede kader en de coördinerende taak van het ministerie van BZK.
2. Voor de volledige en uitgebreide definitie, zie: L. Heres (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Enschede: Ipskamp.
3. Voor wat betreft de organisatiecultuur hebben we medewerkers en leidinggeven- den onder andere gevraagd in welke mate zij zich vrij voelen om integriteitskwes- ties te bespreken, of zij vinden dat er op hun ministerie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken, en in hoeverre integriteit de afgelopen 12 maanden aan bod is gekomen in voortgangsgesprekken en werkoverleggen. De ervaringen met voorbeeldgedrag hebben we in beeld gekregen door medewer- kers onder andere te vragen in welke mate zij zien dat hun leidinggevende het goede voorbeeld geeft, mensen aanspreekt op niet-integer gedrag, integriteits- kwesties in openheid bespreekt en medewerkers steunt en beschermt die niet-integer gedrag aan de orde stellen.
Op onze site is een toelichting te vinden op de berekening van de correlatie tussen voorbeeldgedrag en cultuur

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 3 september 2024.
Dit document is op 10 september 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: Phil Nijhuis

Den Haag, 10 september 2024