

MONITOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR 2012

Integriteitsbeleid en -beleving



MONITOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR 2012

Integriteitsbeleid en -beleving

BIOS
CAOP Research
Den Haag, november 2012

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

Dataverzameling: Regioplan en TNS/NIPO

© BIOS/CAOP, november 2012

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
I. Integriteitsbeleving	2
i. Ambtelijke organisaties	2
ii. Bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties	2
II. Integriteitsbeleid	4
i. Ambtelijke organisaties	4
ii. Bestuurlijke organisatie	6
iii. Volksvertegenwoordigend organen	8
III. Ontwikkeling integriteitsbeleving en –beleid	10
i. Integriteitsbeleving	10
ii. Integriteitsbeleid	10
IV. Conclusies	11
V. Handelingsperspectief	11
1 INLEIDING	13
1.1 Doel en onderzoeksvragen	13
1.2 Onderzoeksaanpak	13
1.3 Begeleidingscommissie en klankbordgroep	14
1.4 Leeswijzer	14
BELEVING	15
2 INTEGRITEITSBELEVING AMBTELIJKE ORGANISATIE	17
2.1 Beleving ‘hard controls’	18
2.2 Beleving ‘soft controls’	18
2.2.1 Voorbeeldfunctie management	18
2.2.2 Waarden en normen	19
2.2.3 Samenwerking	20
2.2.4 Eerlijke behandeling	21
2.3 Beleving integriteitsbeleid	22
2.4 Beleving effecten	23
2.4.1 Naleven regels	23
2.4.2 Moreel bewustzijn	24
2.4.3 Integere werkhouding	25
2.5 Vergelijking met 2006	25
3 INTEGRITEITSBELEVING BESTUURLIJKE ORGANISATIE EN VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN	27
3.1 Beleving effecten	28
3.1.1 Naleven regels	28
3.1.2 Moreel bewustzijn	29
3.1.3 Integere werkhouding	30
3.2 Verschillen naar gemeentegrootte	30
3.3 Verschillen naar functie	31

BELEID	33
4 INTEGRITEITSBELEID AMBTELIJKE ORGANISATIE	35
4.1 Organisatie en borgen	35
4.2 Commitment en visie	37
4.3 Waarden en normen	40
4.4 Regels en procedures	41
4.5 Personeelsbeleid en cultuur.....	44
4.6 Handhaving	47
4.7 Audit en rapportage	50
5 INTEGRITEITSBELEID BESTUURLIJKE ORGANISATIE	53
5.1 Organisatie en borgen	54
5.2 Commitment en visie	55
5.3 Waarden en normen	56
5.4 Regels en procedures	57
5.5 Personeelsbeleid en cultuur.....	59
5.6 Handhaving	61
5.7 Audit en rapportage	62
6 INTEGRITEITSBELEID VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN	63
6.1 Organisatie en borgen	64
6.2 Commitment en visie	66
6.3 Waarden en normen	67
6.4 Regels en procedures	68
6.5 Personeelsbeleid en cultuur.....	69
6.6 Handhaving	71
6.7 Audit en rapportage	74
ONTWIKKELING BELEID	75
7 ONTWIKKELING BELEID AMBTELIJKE ORGANISATIE	77
8 ONTWIKKELING BELEID BESTUURLIJKE ORGANISATIE	83
9 ONTWIKKELING BELEID VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN	85
HANDELINGSPERSPECTIEF	87
10 HANDELINGSPERSPECTIEF	89
BIJLAGEN	89
BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	111
BIJLAGE 2 WET EN BASISNORMEN	119
BIJLAGE 3 CONCEPTUELE MODELLEN	121
BIJLAGE 4 RESULTATEN SIGNIFICANTIETOETSEN	125

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In deze samenvatting vindt u achtereenvolgens:

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

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

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

Werkwijze

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

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

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

De resultaten zijn beschreven per organisatieonderdeel:

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

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

Verantwoording

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

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

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

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

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

I. Integriteitsbeleving

i. Ambtelijke organisaties

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

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

Integere werkhouding: regels naleven en moreel bewustzijn

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

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

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

Ook in dit onderzoek lijkt dit verband te bestaan:

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

Verschillen tussen sectoren

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

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

Verschillen naar gemeentegrootte

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

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

Andere opvallende resultaten

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

ii. Bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties

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

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

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

Verschillen tussen sectoren

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

Verschillen tussen gemeenten

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

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

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

II. Integriteitsbeleid

i. Ambtelijke organisaties

Ambtelijke organisaties

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

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

Stand van zaken integriteitsbeleid

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

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

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

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

Tabel A Mate waarin ambtelijke organisaties Ambtenarenwet en basisnormen toepassen

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

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

Beleid en gedragscode in vrijwel alle ambtelijke organisaties

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

Ambtseed en integriteit bijna overal in personeelsbeleid

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

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

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

Zo is integriteit:

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

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

Melding en onderzoek misstanden

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

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

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

Nevenwerkzaamheden

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

Regels over de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden komen het minst vaak voor: 59 procent.

Daarmee is dit ook het aspect waarop de meeste organisaties niet voldoen aan de Ambtenarenwet en de basisnormen voor nevenwerkzaamheden. Desondanks maakt ruim drie kwart van de organisaties de nevenwerkzaamheden van ambtenaren openbaar.

Kwetsbare functies en melding financiële belangen: verbetering mogelijk

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

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

Over kwetsbare functies, handelingen en processen zeggen de basisnormen:

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

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

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

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

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

Commitment en visie

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

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

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

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

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

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

Geregistreerde incidenten

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

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

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

ii. Bestuurlijke organisatie

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

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

Stand van zaken integriteitsbeleid

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

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

Tabel B Mate waarin bestuurlijke organisaties basisnormen en regelingen toepassen

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

Gedragscode bij meeste organisaties aanwezig

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

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

Nevenwerkzaamheden

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

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

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

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

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

Integriteitsbewustzijn bevorderen en eed afleggen

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

- bij het afleggen van de eed of belofte;
- door de gedragscode te verspreiden.

In drie kwart van de bestuurlijke organisaties is sprake van:

- aandacht voor integriteit bij aflegging van de eed of belofte;
- vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit.

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

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

Aandacht voor integriteit

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

Rol secretaris

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

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

Geregistreerde incidenten

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

Dit alles heeft zich vrijwel geheel bij gemeenten afgespeeld.

iii. Volksvertegenwoordigend organen

Volksvertegenwoordigende organen

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

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

Stand van zaken integriteitsbeleid

We geven een beeld van de stand van zaken door te beschrijven in hoeverre organisaties voldoen aan de basisnormen integriteit en (wettelijke) regelingen waarin de richtlijnen en afspraken zijn verzameld. Hiertoe zijn 237 griffiers bevestigd van gemeenten, provincies en waterschappen. Tabel C geeft schematisch weer in welke mate volksvertegenwoordigende organen de basisnormen en regelingen toepassen. Onder de tabel volgt een nadere toelichting.

Tabel C Mate waarin volksvertegenwoordigende organen basisnormen en regelingen toepassen

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

Gedragscode vrijwel overal aanwezig

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

Nevenwerkzaamheden

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

Integriteitsbewustzijn bevorderen en eed afleggen

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

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

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

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

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

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

Aandacht integriteit

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

Rol griffiers

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

Gesignaleerde integriteitsinbreuken

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

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

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

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

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

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

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

III. Ontwikkeling integriteitsbeleving en –beleid

i. Integriteitsbeleving

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

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

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

ii. Integriteitsbeleid

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

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

Ambtelijke organisatie

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

Ontwikkelingen per sector:

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

Bestuurlijke organisatie

Het integriteitsbeleid van bestuurlijke organisaties toont, over het algemeen, een positieve ontwikkeling ten opzichte van 2004. Het enige dat gelijk is gebleven ten opzichte van 2004 is het percentage organisaties dat een regeling heeft voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen.

Aan wetten en normen wordt door de organisaties in gelijke mate voldaan als in 2008, met uitzondering van de regeling voor de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van bestuurders.

Volksvertegenwoordigend orgaan

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

Het aantal organisaties dat een regeling heeft voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen is tussen 2008 en 2012 toegenomen.

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

IV. Conclusies

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

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

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

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

V. Handelingsperspectief

Het handelingsperspectief geeft aan welke (aanvullende) integriteitsbevorderende maatregelen of initiatieven door een organisatie kunnen worden genomen om de ambtelijke of bestuurlijke integriteit verder te verbeteren ten aanzien van de specifieke thema's die binnen de integriteitsmonitor aan de orde zijn gekomen.

Het handelingsperspectief volgt een vast format. Per thema wordt eerst aangegeven waarom het vanuit integriteitsoptiek van belang is. Vervolgens wordt aangegeven wat mis kan gaan -wat de integriteitsrisico's zijn- als een organisatie op dat thema zwak scoort. Tot slot worden er, vanuit de zienswijze van BIOS, concrete suggesties en verbetervoorstellen gedaan. Via hyperlinks wordt verwezen naar diverse (gratis) te downloaden instrumenten die op de site www.integriteitoverheid.nl staan.

De presentatie van de handelingsperspectieven komt overeen met de hoofdstukindeling van het rapport. De handelingsperspectieven met betrekking tot de hoofdstukken 5 (integriteitsbeleid bestuurlijke organisatie) en 6 (integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan) zijn vanwege de overeenkomsten geïntegreerd.

De perspectieven zijn, vanwege de veelheid aan specifieke deelvragen, op het niveau van de overkoepelende vraagthema's geaggregeerd. De perspectieven zijn bovendien generiek geformuleerd. Dit betekent dat er geen concrete link is gelegd met de uitkomsten van het onderzoek. Organisaties kunnen zelf, op basis van het onderzoek, bezien op welke onderwerpen verbeteringen noodzakelijk worden geacht.

1 INLEIDING

Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers bepalen in belangrijke mate het gezicht van de overheid. Burgers en externe partijen mogen erop vertrouwen dat de overheid in de uitoefening van haar taak niet alleen effectief en efficiënt is, maar ook betrouwbaar, zorgvuldig en eerlijk. Voor het functioneren van de overheid is dit vertrouwen essentieel. Overheidsbesluiten kunnen immers diep ingrijpen in het leven van burgers. Als door niet integer gedrag van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers het vertrouwen in de overheid beschadigt, kan de legitimiteit van besluiten in twijfel worden getrokken. Daarmee komt uiteindelijk ook het functioneren van de gehele overheid in gevaar. Het thema integriteit staat hoog op de agenda van de sectoren in het openbaar bestuur. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft daarom in afstemming met de koepelorganisaties in het openbaar bestuur, te weten het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het initiatief genomen tot het ontwikkelen van deze integriteitsmonitor. Dit instrument maakt het mogelijk om eens in de vier jaar een “foto” te maken van de integriteitsbeleving en het integriteitsbeleid van de sectoren in het openbaar bestuur.

Het integriteitsbeleid is het tastbare richtinggevende kader. De normen en waarden van de organisatie liggen hierin verankerd en worden geoperationaliseerd in concrete beleidsdoelstellingen en -maatregelen. Het is de taak van de organisatie dit beleid uit te dragen. Ze zal dit moeten organiseren en borgen. De mate waarin dit lukt, is mede afhankelijk van de ontvankelijkheid van de in de organisatie werkzame personen. Door het uitvoeren van een belevingsonderzoek kan worden vastgesteld of de in de organisatie werkzame personen op de hoogte zijn van het beleid, of zij het zinvol vinden en naleven.

De monitor is een doorontwikkeling van de BZK integriteitsinventarisaties die in 2004 en 2008 zijn uitgevoerd. Naast het beleid is nu ook de beleving van integriteit onderzocht. In 2012 heeft de eerste meting van deze monitor over zowel integriteitsbeleving als integriteitsbeleid plaatsgevonden onder alle sectoren van het openbaar bestuur. Deze monitor is op verzoek en in het belang van de vier sectoren onder de verantwoordelijkheid van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) tot stand gekomen. CAOP Research, heeft in opdracht van BIOS de monitor uitgevoerd.

In het vervolg van deze inleiding beschrijven we het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen (paragraaf 1.1), de onderzoeksaanpak (paragraaf 1.2), de begeleidingscommissie en klankbordgroep (paragraaf 1.3) en een leeswijzer (paragraaf 1.4).

1.1 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling van de monitor is het bieden van inzicht in de stand van zaken wat betreft het integriteitsbeleid en de integriteitsbeleving in de verschillende sectoren van het openbaar bestuur, te weten het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Dit inzicht wordt verkregen door antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het gesteld met beleving en bewustzijn van integriteit bij ambtenaren en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur?
2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur en in hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke bepalingen en andere relevante richtlijnen en afspraken?

Deze onderzoeksvraag bevat ook enkele verdiepingvragen, namelijk:

3. Op welke wijze wordt aandacht besteed aan het integriteitsbeleid van de bestuurlijke organisatie?
4. Op welke wijze geeft de secretaris/griffier invulling aan zijn rol t.a.v. het integriteitsbeleid van het bestuur?
5. Hoeveel incidenten registreren de sectoren voor de ambtelijke en de bestuurlijke organisatie?
6. Wat is er te zeggen over de ontwikkelingen op deze gebieden in de afgelopen jaren?
7. Wat is het belang van de bovenstaande onderzoeksthema's, welke problemen kunnen ontstaan als de organisaties gebrekkig scoren op deze thema's en welke maatregelen kunnen de organisaties zelf nemen om daar verbetering in aan te brengen (handelingsperspectief).

1.2 Onderzoeks aanpak

Deze vragen zijn beantwoord via een kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd onder ambtenaren, politieke ambtsdragers, en secretarissen en griffiers. Hiertoe zijn zes vragenlijsten ontwikkeld. In deze vragenlijsten zijn ambtenaren en politieke ambtsdragers bevroegd over hun integriteitsbeleving en secretarissen en griffiers over het integriteitsbeleid in hun organisatie. Het gaat in dit onderzoek om een zelfevaluatie op basis van percepties. De juistheid van de gegeven antwoorden kan met dit type onderzoek niet worden geverifieerd. Tevens kan geen oordeel worden uitgesproken over de kwaliteit van de getroffen beleidsmaatregelen. Het onderzoek richt zich op de beleving en het beleid wat betreft de interne integriteit van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en diens functionarissen en niet op de externe integriteit waarbij het bijvoorbeeld gaat om de integriteit van bedrijven die een vergunning willen krijgen van de overheid (BIBOB).

De vragenlijsten zijn in april 2012 onder deze doelgroepen uitgezet en hebben voor bijna alle doelgroepen een representatieve respons opgeleverd. We verwijzen u naar de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 voor verdere details over de onderzoeksaanpak.

1.3 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Dit onderzoek is begeleid door een Begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties en het ministerie van BZK:

- de heer A. Guijt, Unie van Waterschappen;
- de heer G. Heetman, Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- de heer L. van Wayenburg, Interprovinciaal Overleg;
- de heer A. Huizinga, ministerie van BZK (DGOBR);
- mevrouw T. Lamboo, ministerie van BZK (DGBK);
- mevrouw M. Hermus, ministerie van BZK (DGBK).

Daarnaast zijn tussentijds resultaten teruggekoppeld aan een Klankbordgroep. Deze bestond naast de organisaties uit de begeleidingscommissie uit de volgende organisaties: NGB-Vereniging (Nederlands Genootschap van Burgemeesters), Wethoudersvereniging, Raadslid.Nu (Nederlandse Vereniging van Raadsleden), Vereniging van Griffiers (VvG), Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), Vereniging Dijkgraven, Vereniging DB leden Waterschappen en de Vereniging AB leden waterschappen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint met een samenvatting en conclusies met daarin het antwoord op de onderzoeksvragen. Ook vindt u samenvattingen in de hoofdstukken zelf. In deze rapportage wordt integriteit binnen het openbaar bestuur vanuit verschillende invalshoeken benaderd, te weten beleving, beleid en ontwikkelingen in beleid.

Integriteitsbeleving

De eerste invalshoek is de beleving van integriteit binnen de organisatie. Hoofdstuk 2 en 3 benaderen integriteit vanuit deze invalshoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de resultaten van de enquête onder ambtenaren: de integriteitsbeleving van ambtenaren. In hoofdstuk 3 vindt u de resultaten van bevraging onder bestuurders en volksvertegenwoordigers over integriteitsbeleving.

Integriteitsbeleid

De tweede invalshoek zoomt in op de aanwezigheid van integriteitsbeleid en -maatregelen. In hoofdstuk 4 leest u de resultaten van de enquête onder secretarissen wat betreft de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 5 richt zich op de resultaten van de enquête onder secretarissen voor de bestuurlijke organisatie en in hoofdstuk 6 leest u de resultaten van de enquête onder griffiers voor de volksvertegenwoordigende organen. Elk van deze hoofdstukken is zo opgezet dat ze afzonderlijk van elkaar zijn te lezen.

Ontwikkeling integriteitsbeleid

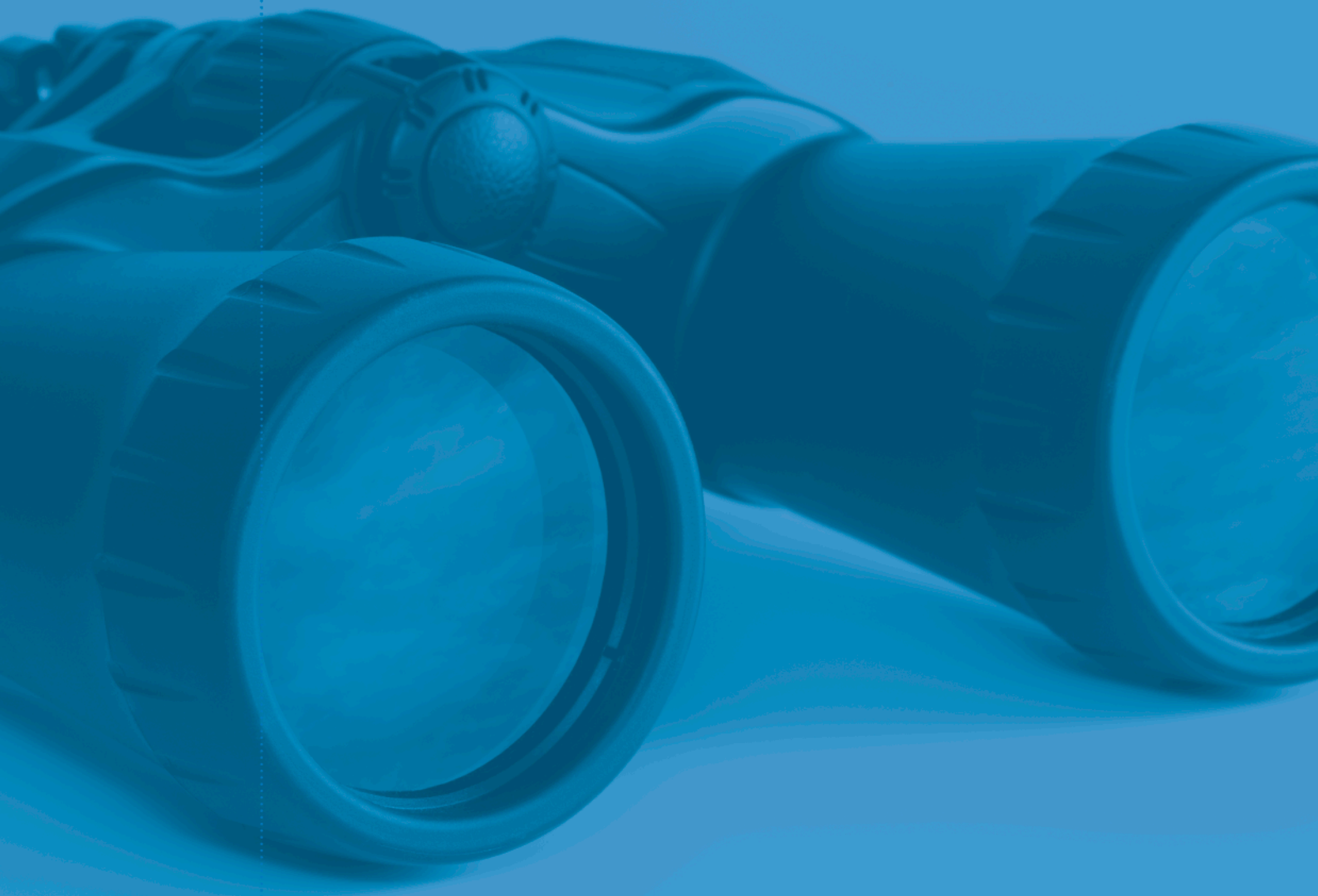
Hoofdstuk 7, 8 en 9 beschrijven de resultaten vanuit de derde invalshoek: de ontwikkelingen in het integriteitsbeleid. Deze hoofdstukken schetsen voor achtereenvolgens de ambtelijke, bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties welke ontwikkeling het integriteitsbeleid heeft doorgemaakt via een vergelijking tussen de huidige resultaten voor het integriteitsbeleid en de resultaten uit 2007 en 2004. De vergelijking wordt gedaan op basis van wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken vastgelegd in de basisnormen integriteit. Ook wordt beschreven in hoeverre de organisaties in het openbaar bestuur voldoen aan deze wet- en regelgeving en basisnormen.

Tot slot wordt niet alleen gekeken naar de stand van zaken ten aanzien van integriteitsbeleid en -beleving, maar ook naar de mogelijkheden om daar verbeteringen in aan te brengen. Dit handelingsperspectief staat in hoofdstuk 10. In de bijlagen vindt u de onderzoeksverantwoording, uitleg bij de bepalingen in de wet en de basisnormen ten aanzien van integriteit, uitleg bij de gebruikte conceptuele modellen en de resultaten van de uitgevoerde significantietoetsen.

In het tabellenboek behorend bij deze monitor vindt u alle vragen met de resultaten uitgesplitst naar sector en gemeentegrootte in percentages.

Bij het interpreteren van de percentages in het rapport en het tabellenboek dient u ermee rekening te houden dat de percentages zijn afgerond. Hierdoor kunnen afrondingsverschillen voorkomen.

BELEVING



2 INTEGRITEITSBELEVING AMBTELIJKE ORGANISATIE

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten over de gemeten integriteitsbeleving van ambtenaren. Dit wordt gedaan aan de hand van de thema's van het model van de InternetSpiegel (zie bijlage 3 'Conceptuele modellen'). De geënquêteerde ambtenaar heeft per thema een aantal stellingen voorgelegd gekregen. In dit hoofdstuk wordt steeds het gemiddelde beschreven per thema. Ook wordt aangegeven waar sectoren significant van elkaar verschillen op deze gemiddelden¹¹. Het gaat hier om de sectoren rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Ook worden significante verschillen weergegeven naar gemeentegrootte in geval van gemeenteambtenaren. Voor een volledig overzicht van de resultaten op alle individuele stellingen naar sector en gemeentegrootte, verwijzen we u naar het tabellenboek. In dit hoofdstuk leest u achtereenvolgens de resultaten voor de thema's die vallen onder de hard controls, de soft controls, het integriteitsbeleid en de thema's die onder effecten te scharen zijn. Om ook de ontwikkeling op integriteitsbeleving in kaart te brengen over de afgelopen jaren, sluit het hoofdstuk af met een vergelijking tussen de resultaten op de enquête van 2012 en een enquête afgenomen onder ambtenaren over integriteitsbeleving uit 2006. In de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 vindt u een beschrijving van de achtergrondkenmerken van de bevraagde ambtenaren.

Samenvatting

Hard controls

De meerderheid van de respondenten kent de gedragsregels van hun organisaties. Ongeveer een derde is bekend met de procedures rondom het omgaan met (vermoedelijke) integriteitsinbreuken. Binnen de sector rijk zijn de gedragsregels en procedures beter bekend dan binnen de overige sectoren. Gemeenteambtenaren werkzaam bij grote gemeenten zijn vaker bekend met gedragsregels en procedures dan zij die werkzaam zijn bij kleine en middelgrote gemeenten.

Soft controls

Ongeveer 40 procent is van mening dat het management het goede voorbeeld geeft bij integriteit, een zesde vindt van niet. Dit geldt voor alle aan het onderzoek deelnemende sectoren. Twee derde beoordeelt de waarden en normen van hun organisatie positief. Binnen provincies staan de respondenten positiever tegenover de waarden en normen dan binnen gemeenten. Over alle sectoren heen is rond de 80 procent tevreden met de samenwerking. Ruim de helft voelt zich eerlijk behandeld en een zesde niet.

Integriteitsbeleid

De helft is positief over het integriteitsbeleid, een vijfde staat er negatief tegenover. De respondenten werkzaam bij de sector waterschappen staan positiever tegenover het beleid dan degenen die werken bij de sector gemeenten.

Effecten

Ongeveer een derde geeft aan soms of zelden gedrag te hebben gezien dat in strijd is met de regels. Ongeveer 60 procent geeft aan dit gedrag nooit te hebben gesignaleerd. Ongeveer twee derde vindt zijn eigen gedrag en dat van zijn collega's moreel bewust. Twee derde vindt houding van collega's integer. Een tiende vindt de werkhouding van collega's niet integer. Ambtenaren werkzaam bij waterschappen en provincies zijn positiever waar het de integere werkhouding betreft van collega's dan ambtenaren bij gemeenten. Ook staan ambtenaren bij de kleine gemeenten minder vaak neutraal tegenover de integere werkhouding van collega's dan ambtenaren bij middelgrote en grote gemeenten.

Vergelijking met 2006

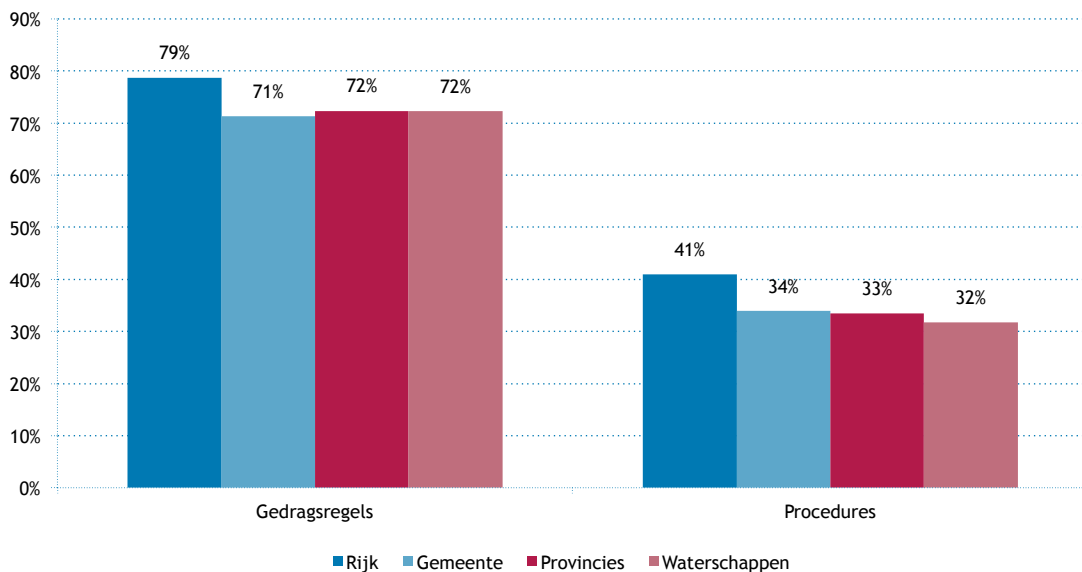
Van 2006 naar 2012 is de integriteitsbeleving van ambtenaren over het algemeen gelijk gebleven. Wel staan gemeenteambtenaren in 2012 vaker dan hun collega's in de andere sectoren neutraal tegenover de stellingen die een afwezigheid van een integere werkhouding representeren dan in 2006 het geval was.

¹¹ Zie de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 voor uitleg over de keuze voor de gebruikte methode en bijlage 4 voor een uitgebreide rapportage van de resultaten van de significantietoetsen.

2.1 Beleving 'hard controls'

De zogenoemde hard controls betreffen enerzijds de regelingen rond integriteit, zoals regelingen gericht op het hebben van nevenfuncties, het aannemen van geschenken en het omgaan met bedrijfsmiddelen. Deze regelingen worden ook wel gedragsregels genoemd. In totaal zijn acht gedragsregels voorgelegd, waarbij respondenten konden aangeven of ze daarmee wel of niet bekend waren. Anderzijds zijn de hard controls de procedures rondom incidenten, zoals procedures om vermoedens van integriteitsinbreuken¹² te melden en te onderzoeken. Respondenten is gevraagd van vijf procedures aan te geven of deze wel of niet kennen. In figuur 2.1 is te zien dat de meerderheid van de respondenten bekend is met de gedragsregels van hun organisatie. Met de procedures is ongeveer een derde bekend. Bij de sector rijk geven meer ambtenaren aan bekend te zijn met zowel de gedragsregels als de procedures dan bij de andere sectoren. Er zijn ook verschillen naar gemeentegrootte. Gemeenteambtenaren werkzaam bij grote gemeenten geven vaker aan gedragsregels (74%) en procedures (37%) te kennen dan zij die werken bij kleine en middelgrote gemeenten. Bij kleine en middelgrote gemeenten kent respectievelijk 64 en 68 procent de gedragsregels en 25 en 28 procent de procedures.

Figuur 2.1 Gedragsregels en procedures



2.2 Beleving 'soft controls'

Onder soft controls worden de volgende vier thema's verstaan die alle aan bod komen in deze paragraaf:

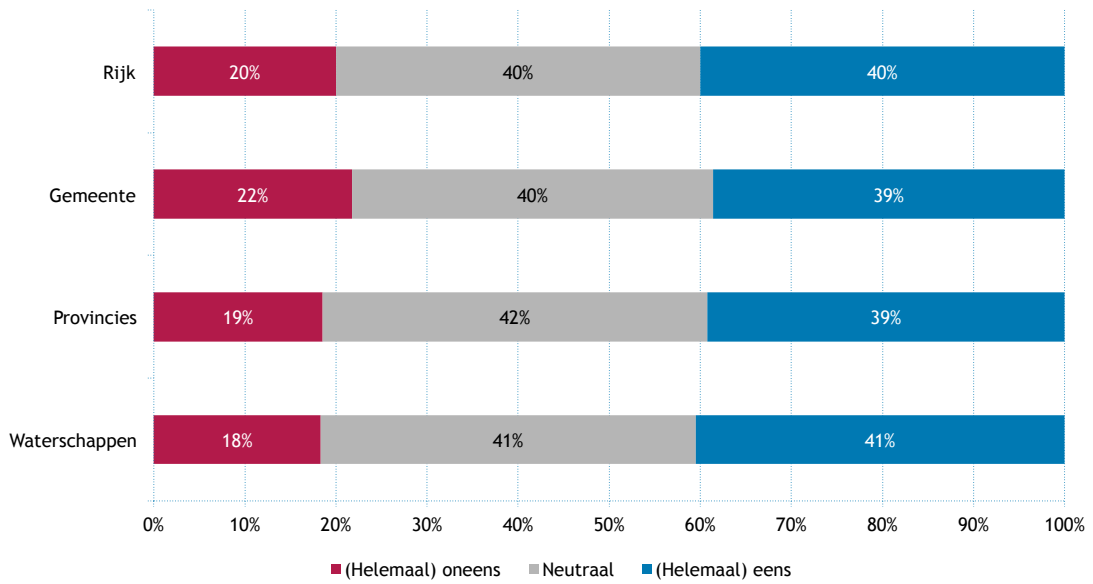
- Voorbeeldfunctie van het management
- Waarden en normen
- Samenwerking en
- Eerlijke behandeling

2.2.1 Voorbeeldfunctie management

Onder het thema voorbeeldfunctie management zijn zes stellingen voorgelegd aan ambtenaren over het vertonen van gedrag door het management dat hun voorbeeldfunctie rond integriteit versterkt. Voorbeelden zijn stellingen over het uitdragen van ethische standaarden en het bestraffen van immoreel gedrag. Figuur 2.2 laat zien dat ongeveer 40 procent van mening is dat het management een voorbeeldfunctie vervult. Een zelfde percentage staat er neutraal tegenover. Ongeveer een vijfde vindt dat het management geen voorbeeldgedrag vertoont waar het gaat om integriteit. Er zijn geen significante verschillen tussen de verschillende sectoren of naar gemeentegrootte.

¹² Een inbreuk is een duiding van een situatie die indruist tegen de waarden en de normen van de organisatie. Concreet betekent dit een gedraging die in strijd is met de letter of de geest van het vigerende integriteitsbeleid

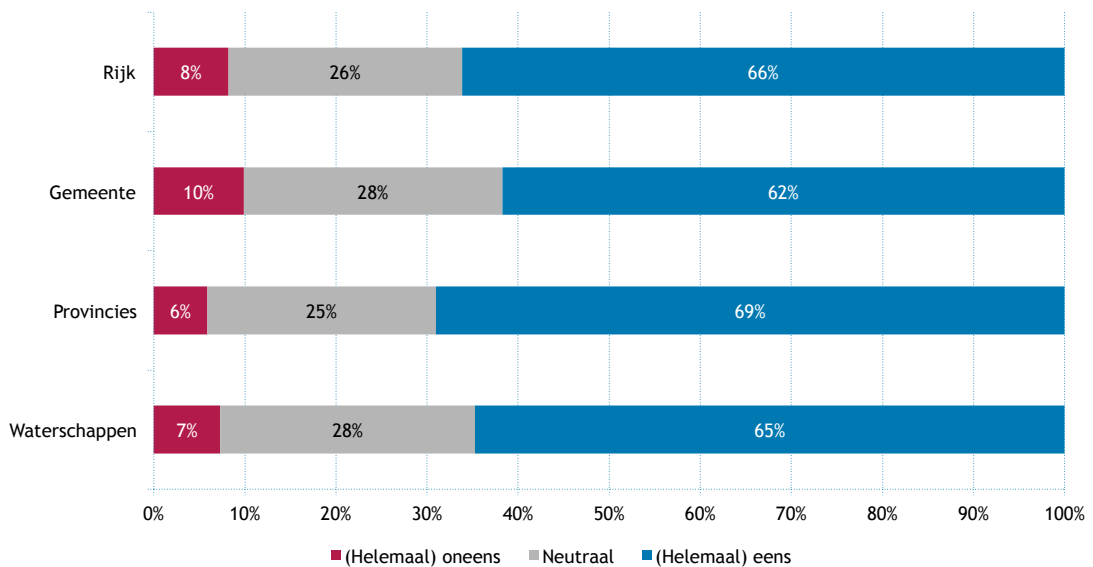
Figuur 2.2 Voorbeeldfunctie management



2.2.2 Waarden en normen

Bij dit thema gaat het om de waardering van de waarden en normen van de organisatie waarin de deelnemende ambtenaren werken. Hierover zijn vier stellingen voorgelegd bijvoorbeeld of de waarden en normen van de organisatie relevant en richtinggevend zijn voor het werk maar ook of collega's bekend zijn met deze waarden en normen en of men ze begrijpt. Ongeveer twee derde van de respondenten staat positief tegenover de stellingen (zie figuur 2.3). Ongeveer een kwart staat er neutraal tegenover en ongeveer een tiende is het (zeer) oneens met de stellingen die een positieve waardering van de waarden en normen uitdrukken. Als we kijken naar verschillen tussen de sectoren, zien we dat geënuquëeerde ambtenaren van provincies het vaker (helemaal) eens en minder vaak (helemaal) oneens zijn met de stellingen dan ambtenaren van gemeenten. De percentages van de overige sectoren zitten tussen de percentages van de provincies en gemeenten in en verschillen daarmee niet significant. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

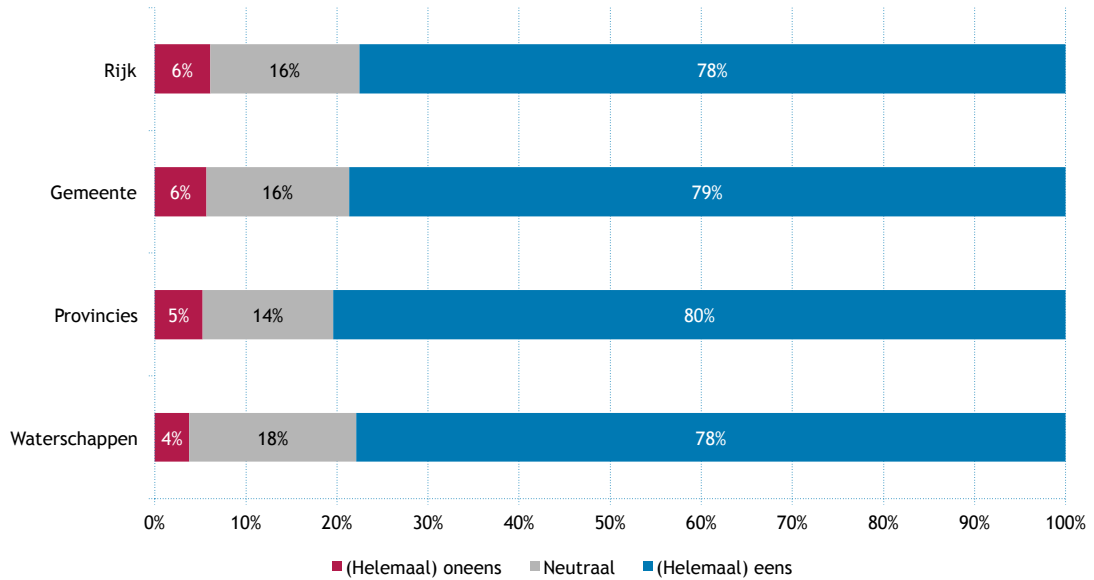
Figuur 2.3 Waarden en normen



2.2.3 Samenwerking

De vijf stellingen die bij het thema samenwerking aan bod komen, betreffen de kwaliteit van de relatie met collega's. Zo gaan de stellingen erop in of collega's elkaar helpen, of ze persoonlijke belangstelling hebben en of ze elkaar erop aanspreken als iets niet goed gaat. Ruim drie kwart van de respondenten vindt de samenwerking goed. Dit geldt voor alle sectoren en gemeentegrootten.

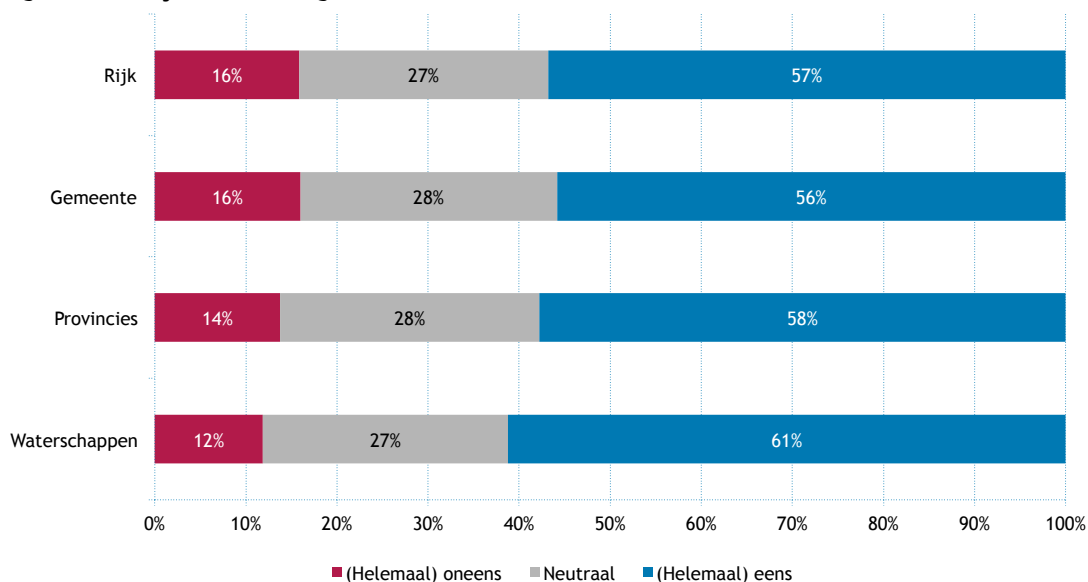
Figuur 2.4 Samenwerking



2.2.4 Eerlijke behandeling

De zes stellingen over eerlijke behandeling meten de mate waarin medewerkers vinden dat zij eerlijk behandeld worden. Het gaat hierbij onder andere om objectiviteit bij de beoordeling, terechte beloning en een respectvolle houding van leidinggevenden naar medewerkers. Figuur 2.5 laat zien dat ruim de helft van de respondenten zich eerlijk behandeld voelt in de organisatie waar hij werkzaam is. Ongeveer een zesde heeft die ervaring niet. Er zijn geen significante verschillen tussen de sectoren. Ook zijn er geen verschillen naar gemeentegrootte.

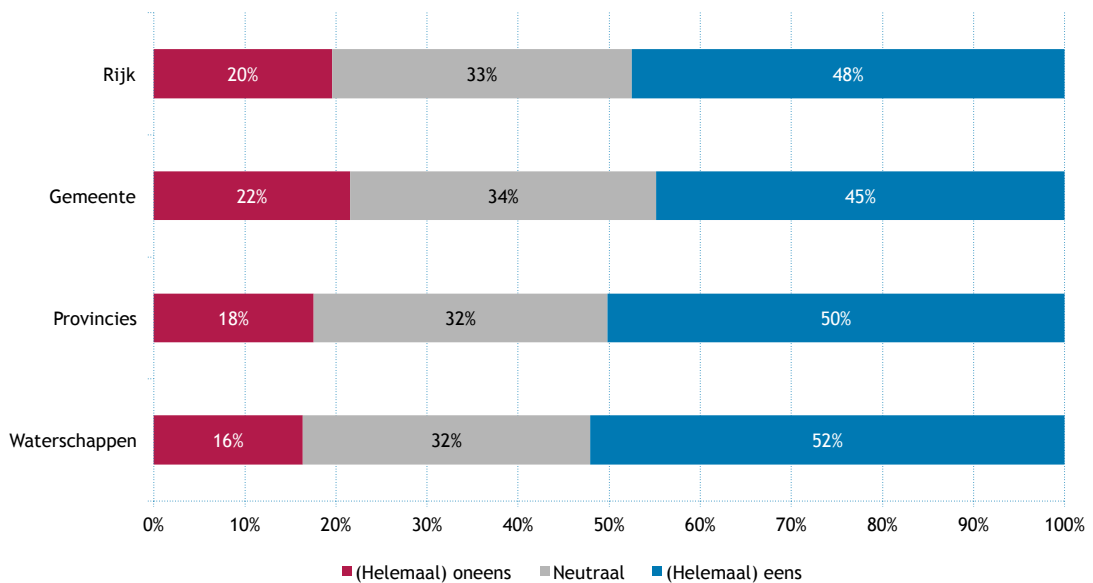
Figuur 2.5 Eerlijke behandeling



2.3 Beleving integriteitsbeleid

Bij dit thema gaat het om de waardering van het integriteitsbeleid van de organisatie waarin de geënquêteerden werken. Om dit te meten kregen de ambtenaren tien stellingen voorgelegd. Het gaat daarbij onder andere om of het management een visie heeft op het integriteitsbeleid, of medewerkers voldoende over het integriteitsbeleid worden geïnformeerd en of leidinggevenden voldoende sturen op het voeren van dit beleid. Uit figuur 2.6 blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten het integriteitsbeleid van de organisatie positief waardeert. Ongeveer een vijfde is het (helemaal) oneens met de wijze waarop het integriteitsbeleid in de organisatie wordt vormgegeven. Een derde is neutraal. Als we kijken naar verschillen tussen de sectoren, zien we dat respondenten werkzaam bij waterschappen vaker positief en minder vaak negatief zijn over het integriteitsbeleid bij hun organisatie dan respondenten vanuit de sector gemeenten. De percentages van de overige sectoren zitten tussen de percentages van de waterschappen en gemeenten in en verschillen daarmee niet significant. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

Figuur 2.6 Integriteitsbeleid



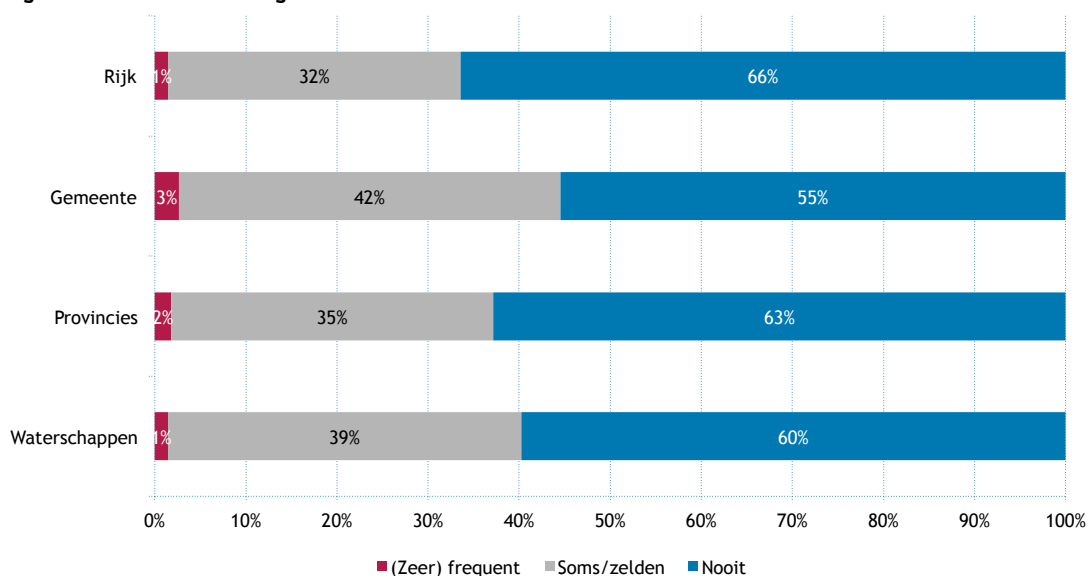
2.4 Beleving effecten

Onder de beleving van de effecten van hard en soft controls en het integriteitsbeleid, vallen de beleving van het naleven van regels, het morele bewustzijn en tot slot de integere werkhouding. De resultaten op deze thema's komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

2.4.1 Naleven regels

Bij het naleven van regels is aan de deelnemende ambtenaren gevraagd hoe vaak zij in hun organisatie/directe werkomgeving zes voorgelegde vormen van regelschendend gedrag hebben waargenomen. Te denken valt aan het oneerlijk gebruik maken van personeelsregelingen of het aannemen van geschenken in strijd met de regels. Ongeveer een zesde heeft de antwoordcategorie 'weet niet/geen mening' gebruikt om deze vraag te beantwoorden. Van de overige ambtenaren (zie figuur 2.7) geeft de meerderheid aan geen vormen van gedrag te hebben gezien in strijd met de regels. Een gering aantal geeft aan strijdig gedrag (zeer) frequent gezien te hebben het afgelopen jaar. Respondenten uit de sectoren rijk en provincies geven vaker aan geen vormen van dit gedrag te hebben gezien dan respondenten uit de sector gemeenten. Binnen gemeenten wordt dit gedrag eerder 'soms of zelden' gesignaleerd dan in de sectoren rijk en provincies. De sector rijk verschilt op deze manier ook van de sector waterschappen. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

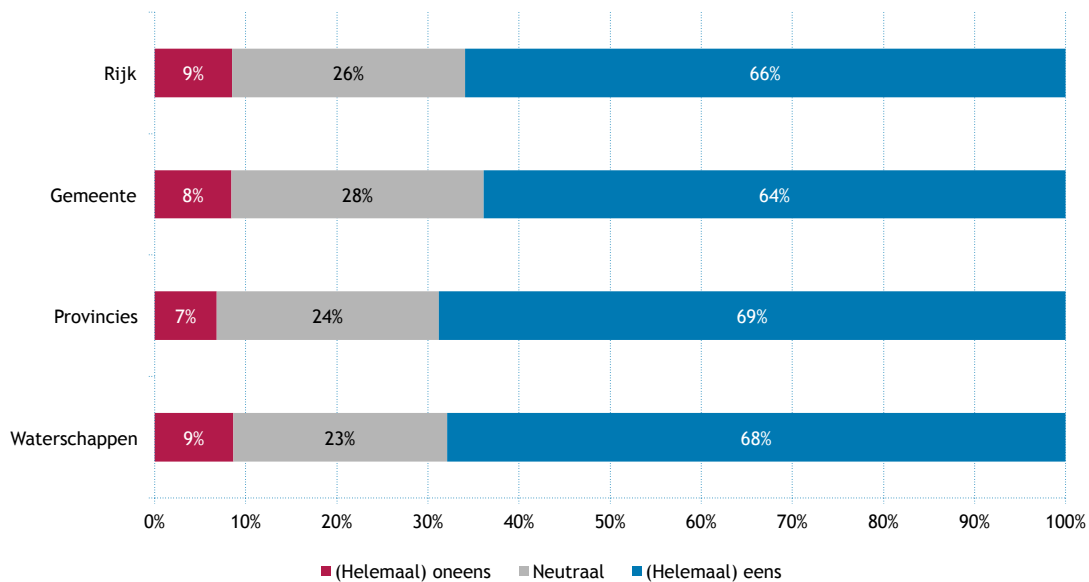
Figuur 2.7 Niet naleven regels



2.4.2 Moreel bewustzijn

Bij het thema moreel bewustzijn hebben respondenten vijf stellingen beantwoord gericht op de waardering van hun eigen morele bewustzijn en dat van hun collega's. De stellingen gaan onder andere in op of collega's in staat zijn de gevolgen van hun handelen te overzien en of ze bij een morele kwestie op zoek gaan naar advies. Af te lezen uit figuur 2.8 is dat ongeveer twee derde van mening is dat zichzelf en hun collega's moreel bewust gedrag vertonen. Ongeveer een kwart staat hier neutraal tegenover. Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte.

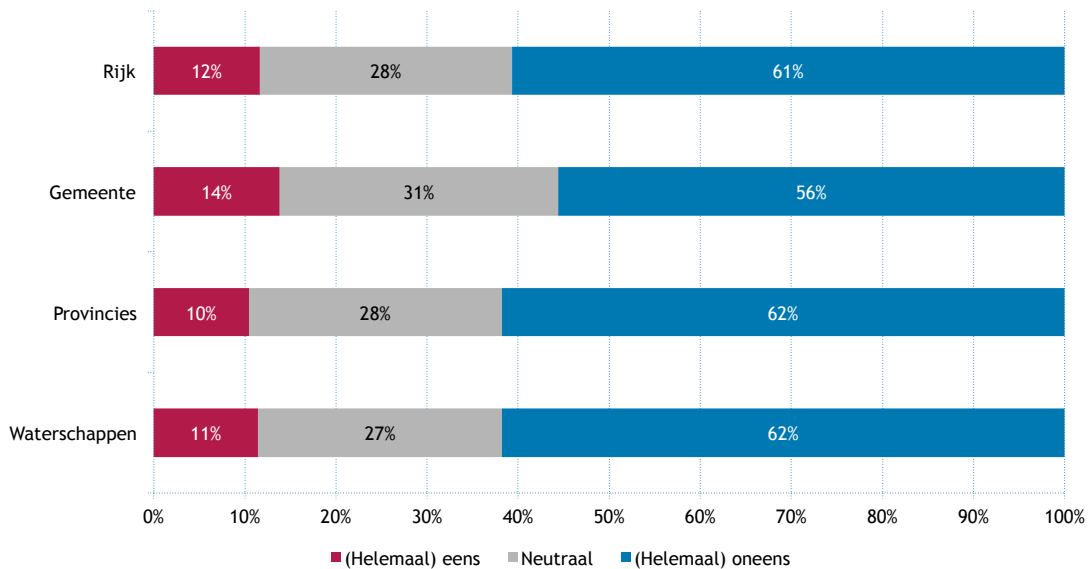
Figuur 2.8 Moreel bewustzijn



2.4.3 Integere werkhouding

Op dit thema hebben ambtenaren acht stellingen gekregen die een niet integere werkhouding van collega's representeerden (niet eerlijk over resultaten, niet productieve dingen doen, onterecht ziekmelden en dergelijke). In figuur 2.9 kunt u zien dat iets meer dan twee derde het (zeer) oneens is met deze stellingen. Deze respondenten vinden dus de werkhouding van collega's wel integer. Ruim een kwart staat neutraal tegenover de stellingen en ruim een tiende is het met de stellingen eens en vindt dus de werkhouding van collega's niet integer. Ambtenaren werkzaam bij waterschappen en provincies zijn het vaker oneens met de stellingen dan ambtenaren bij gemeenten. Ze hebben dus een positiever beeld bij de integere werkhouding van collega's. Voorts blijkt uit de resultaten dat gemeenteambtenaren werkzaam in kleine gemeenten minder vaak neutraal tegenover de werkhouding van hun collega's staan (24%) dan gemeenteambtenaren werkzaam in middelgrote (32%) en grote gemeenten (31%).

Figuur 2.9 Geen integere werkhouding



2.5 Vergelijking met 2006

Ook in 2006 is een enquête gehouden onder ambtenaren over de beleving van integriteit. Dit biedt de mogelijkheid om op hoofdlijnen de ontwikkelingen in integriteitsbeleving sinds 2006 te schetsen. In 2006 zijn op zes thema's van het model van de InternetSpiegel (zie bijlage 3) een aantal stellingen voorgelegd. De thema's zijn drie soft controls (voorbeeldfunctie management, samenwerking en eerlijkheid) en de drie effecten (naleven regels, moreel bewustzijn, integere werkhouding). Voor de achtergrondkenmerken van de ambtenaren die in 2006 aan het onderzoek hebben deelgenomen, verwijzen we u naar de bijlage 'onderzoeksverantwoording'.

Het blijkt dat de integriteitsbeleving van ambtenaren tussen 2006 en 2012 vrijwel gelijk is gebleven. Alleen wat betreft de afwezigheid van een integere werkhouding is een verschil waarneembaar tussen 2012 en 2006. Gemeenteambtenaren staan vaker neutraal tegenover de stellingen die een afwezigheid van een integere werkhouding representeren dan in 2006 het geval was.

3 INTEGRITEITSBELEVING BESTUURLIJKE ORGANISATIE EN VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN

In dit hoofdstuk leest u de resultaten van de enquête onder politieke ambtsdragers over de wijze waarop ze integriteit beleven. Deze resultaten betreffen dus de bestuurlijke organisatie en het volksvertegenwoordigend orgaan gezamenlijk. Het model van de InternetSpiegel (zie bijlage 3 'Conceptuele modellen') is hiervoor het uitgangspunt. De bevraagde politieke ambtsdragers hebben over de drie thema's van het model die vallen onder de noemer 'effecten' een aantal stellingen voorgelegd gekregen. In dit hoofdstuk wordt steeds het gemiddelde beschreven per thema. Ook wordt aangegeven waar sectoren significant van elkaar verschillen op deze gemiddelden.¹³ Het betreft hier de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen. Ook zijn voor de sector gemeenten significante verschillen weergegeven naar gemeentegrootte (paragraaf 3.2) en functie (paragraaf 3.3). Voor een volledig overzicht van de resultaten op alle individuele stellingen naar sector en gemeentegrootte, verwijzen we u naar het tabellenboek. De beschrijving van achtergrondkenmerken van de geënquêteerde politieke ambtsdragers kunt u lezen in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

Samenvatting

Drie kwart van de politieke ambtsdragers geeft aan nooit gedrag bij collega ambtsdragers te hebben gezien dat in strijd is met de regels. Ongeveer een kwart geeft aan dit één tot enkele keren te hebben gezien. Twee derde is het (zeer) eens met de stellingen waarin collega ambtsdragers als moreel bewust worden gepresenteerd. Eenzelfde deel vindt de houding van collega ambtsdragers integer. Ongeveer een tiende vindt dit niet. De respondenten van de sector waterschappen zijn positiever over de integere houding van hun collega ambtsdragers dan respondenten van gemeenten en provincies.

Gemeentegrootte en functie

Wethouders zijn positiever over het moreel bewustzijn, de integere houding en het naleven van regels van hun collega ambtsdragers dan burgemeesters en raadsleden. Ambtsdragers van grote gemeenten hebben vaker meegemaakt dat collega ambtsdragers regels niet nakomen, dat collega's immoreel gedrag vertonen en dat de werkhouding van collega's niet integer is.

¹³ Zie de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 voor uitleg over de keuze voor de gebruikte methode en bijlage 4 voor een uitgebreide rapportage van de resultaten van de significantietoetsen.

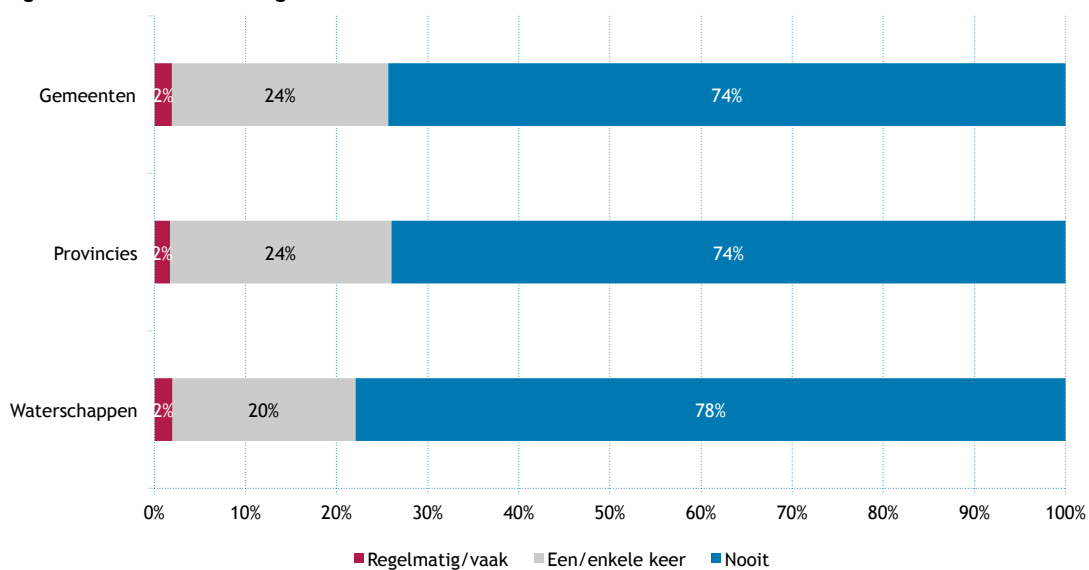
3.1 Beleving effecten

U vindt achtereenvolgens de resultaten voor de thema's naleven regels (3.1.1), moreel bewustzijn (3.1.2) en integere werkhouding (3.1.3).

3.1.1 Naleven regels

Net als bij ambtenaren (paragraaf 2.4.1) is bij het naleven van regels aan de deelnemende politieke ambtsdragers gevraagd hoe vaak men het afgelopen jaar bij collega ambtsdragers heeft gezien dat regels niet worden nageleefd. In totaal zijn negen vormen van regelschendend gedrag voorgelegd. Te denken valt aan het niet melden van nevenfuncties of het aannemen van geschenken in strijd met de regels. Ongeveer drie kwart geeft aan dergelijk gedrag nooit gesignaleerd te hebben bij collega ambtsdragers (zie figuur 3.1). Bijna een kwart meldt dit een tot enkele keren gezien te hebben en twee procent geeft aan dit regelmatig/vaak te hebben gezien.

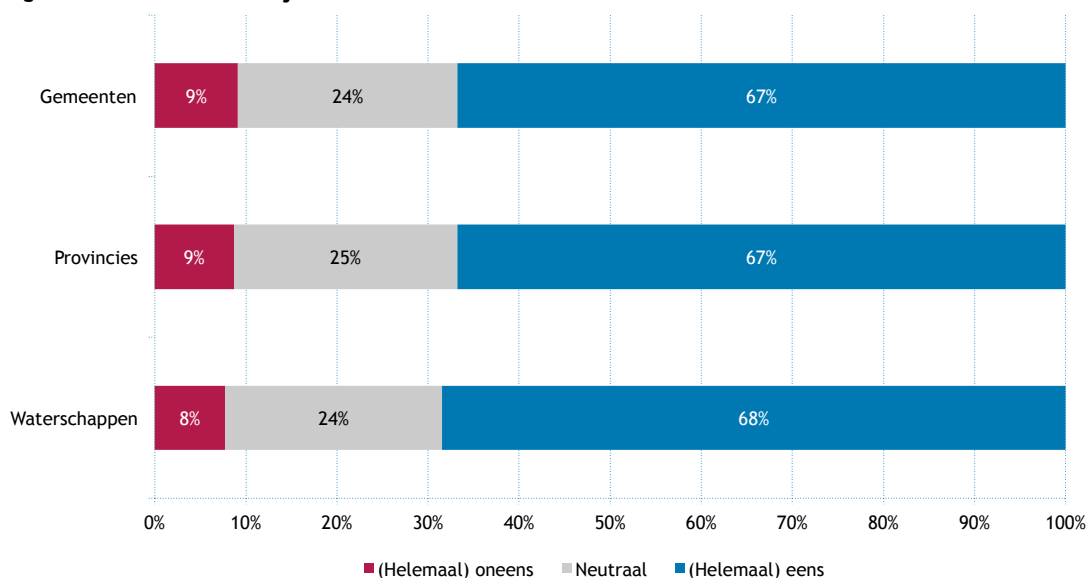
Figuur 3.1 Niet naleven regels



3.1.2 Moreel bewustzijn

Bij het thema moreel bewustzijn hebben respondenten bij zeven stellingen gericht op de waardering van het morele bewustzijn van collega ambtsdragers aangegeven in hoeverre ze het ermee eens waren. Zo gaan de stellingen onder andere in op het rekening houden met rechten en belangen van alle betrokken bij besluitvorming, het vragen van advies in geval van morele kwesties en het in staat zijn de gevolgen van hun handelen te overzien. Ruim twee derde is het (zeer) eens met de stellingen die een positieve waardering uitspreken over het morele bewustzijn van collega ambtsdragers en geeft hierdoor aan te vinden dat collega ambtsdragers moreel bewust zijn. Een kwart staat neutraal tegenover het moreel bewustzijn van collega ambtsdragers en bijna een tiende is het (zeer) oneens met de stellingen. Er zijn geen verschillen tussen de sectoren op dit thema.

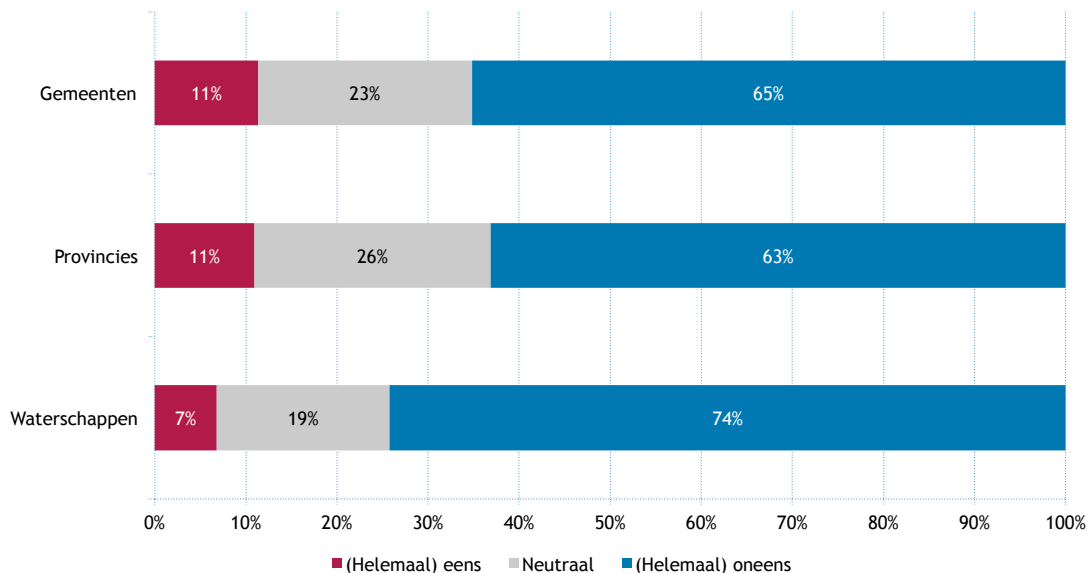
Figuur 3.2 Moreel bewustzijn



3.1.3 Integere werkhouding

Op dit thema hebben politieke ambtsdragers zes stellingen gekregen die een niet integere werkhouding van collega ambtsdragers representeren (niet eerlijk zijn over behaalde resultaten, niet nemen van verantwoordelijkheid voor daden, fouten maskeren en dergelijke). Zoals u kunt zien in figuur 3.3 is ruim twee derde het met de stellingen (helemaal) oneens. Dit houdt in dat deze respondenten de werkhouding van collega ambtsdragers integer vinden. Ongeveer een tiende is het met de stellingen (zeer) eens. De respondenten van de sector waterschappen geven vaker aan het (helemaal) oneens te zijn met de stellingen dan respondenten van de sectoren gemeenten en provincies. Politieke ambtsdragers van waterschappen zijn dus minder vaak negatief over de werkhouding van hun collega ambtsdragers.

Figuur 3.3 Geen integere werkhouding



3.2 Verschillen naar gemeentegrootte

Als we kijken naar de verschillen naar gemeentegrootte, constateren we verschillen op zowel beleving naleving regels, moreel bewustzijn als integere werkhouding.

Beleving naleving regels

Op dit punt zien we dat geënquêteerde politieke ambtsdragers van grote gemeenten minder vaak aangeven dat ze 'nooit' hebben gezien dat collega ambtsdragers de regels overtreden dan politieke ambtsdragers van middelgrote en kleine gemeenten. Ook hebben ze vaker aangegeven te hebben signaleerd dat collega ambtsdragers de regels wel overtreden (een/enkele malen of regelmatig/vaak). In tabel 3.1 zijn de percentages weergegeven.

Tabel 3.1 Niet naleven regels

	Groot	Middelgroot	Klein
Nooit	70%	76%	76%
Een/enkele malen	27%	23%	22%
Regelmatig/vaak	3%	1%	2%

Beleving moreel bewustzijn

Wat betreft moreel bewustzijn laten de resultaten zien dat respondenten werkzaam in grote gemeenten het vaker (helemaal) oneens zijn met de stellingen die uitdrukken dat collega ambtsdragers moreel bewustzijn vertonen (11%) dan respondenten werkzaam in kleine gemeenten (7%).

Beleving integere werkhouding

In lijn met het beeld van de beleving van naleven regels en moreel bewustzijn, vinden politieke ambtsdragers werkzaam in grote gemeenten minder vaak dat hun collega ambtsdragers een integere werkhouding hebben (60%) dan respondenten werkzaam in middelgrote (68%) en kleine gemeenten (67%). In het verlengde hiervan vinden respondenten werkzaam in grote gemeenten vaker dat hun collega ambtsdrager geen integere werkhouding hebben (14%) in vergelijking met politieke ambtsdragers werkzaam in middelgrote (10%) en kleine gemeenten (11%).

3.3 Verschillen naar functie

Ook bij de resultaten naar functie zijn verschillen waarneembaar op zowel beleving naleving regels, moreel bewustzijn als integere werkhouding.

Beleving naleving regels

Hier is te zien dat aan het onderzoek deelnemende wethouders vaker aangeven nooit te signaleren dat collega ambtsdragers gedrag strijdig met de regels vertonen (84%) dan burgemeesters (74%) en raadsleden (71%). In dezelfde lijn geven wethouders minder vaak aan een of enkele malen te signaleren dat collega ambtsdragers de regels niet nakomen (15%) dan burgemeesters (25%) en raadsleden (27%).

Tabel 3.2 Niet naleven regels

	Raadslid	Burgemeester	Wethouder
Nooit gedrag in strijd met regels	71%	74%	84%
Een of enkele malen in strijd met regels	27%	25%	15%

Beleving moreel bewustzijn

Uit tabel 3.3 blijkt dat wethouders vaker het (helemaal) eens zijn met stellingen die collega ambtsdragers als moreel bewust representeren (83%) en minder vaak neutraal staan tegenover deze stellingen (14%) dan burgemeesters. Deze laatste groep is het op zijn beurt vaker (helemaal) eens met deze stellingen en staat minder vaak neutraal tegenover deze stellingen dan raadsleden. Raadsleden op hun beurt vinden vaker hun collega ambtsdragers moreel bewust (12%) dan wethouders (4%) en burgemeesters (4%).

Tabel 3.3 Moreel bewustzijn

	Raadslid	Burgemeester	Wethouder
Moreel bewust	59%	76%	83%
Neutraal	29%	20%	14%
Niet moreel bewust	12%	4%	4%

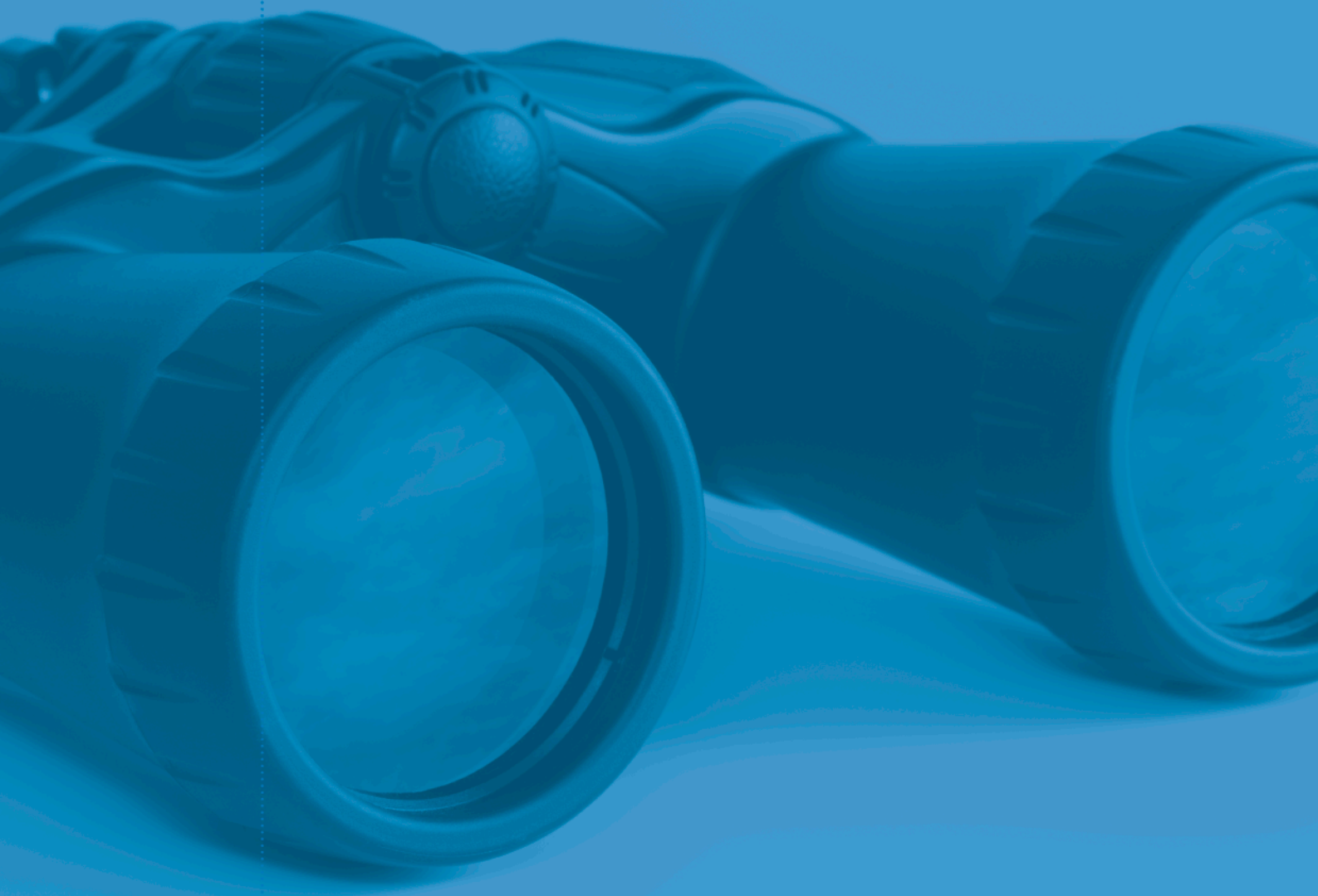
Beleving integere werkhouding

Zoals is te zien in tabel 3.4 nemen raadsleden minder vaak een integere werkhouding waar bij hun collega ambtsdragers dan burgemeesters en wethouders. Zij staan hier vaker neutraal tegenover, maar zien ook vaker geen integere werkhouding bij collega ambtsdragers dan burgemeesters en wethouders.

Tabel 3.4 Integere werkhouding

	Raadslid	Burgemeester	Wethouder
Integere werkhouding	54%	85%	86%
Neutraal	30%	13%	11%
Geen integere werkhouding	16%	2%	3%

BELEID



4 INTEGRITEITSBELEID AMBTELIJKE ORGANISATIE

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête onder secretarissen over het integriteitsbeleid in de ambtelijke organisatie. Het gaat om de sectoren gemeenten, provincies, waterschappen en rijk. De enquête is wat betreft structuur gebaseerd op de integriteitsinfrastructuur die is ontwikkeld door BIOS (zie ook bijlage 3). Beginnend bij het thema organisatie en borgen komen vervolgens de thema's commitment en visie, waarden en normen, regels en procedures, personeelsbeleid en cultuur, handhaving en audit en rapportage aan bod. Bij elke thema treft u een samenvatting van de resultaten aan.

Verschillen tussen de secretarissen uit de vier sectoren van het openbaar bestuur en naar gemeentegrootte onder gemeentesecretarissen worden weergegeven in schema's. Door de zeer kleine populatie secretarissen van de sectoren rijk, provincie en waterschappen en de kleine steekproef onder gemeentesecretarissen naar gemeentegrootte geeft een vergelijking van de percentages snel een vertekend beeld van de verschillen. Daarom is ervoor gekozen om niet alle percentages weer te geven, maar alleen die verschillen die aangeven dat er een duidelijke indicatie is dat de resultaten binnen een sector afwijkt van het gemiddelde over alle secretarissen.

In deze schema's wordt met een pijl omhoog (groen) aangegeven dat een beduidend hoger percentage secretarissen een antwoord heeft gegeven dan gemiddeld. Een pijl omlaag (rood) geeft aan dat substantieel minder secretarissen in een sector een bepaald antwoord hebben gekozen dan gemiddeld. Naast deze pijlen staat het percentage secretarissen in de sector die dit antwoord heeft gegeven. In het tabellenboek zijn uiteraard alle percentages naar sector terug te vinden. Hetzelfde geldt voor de percentages naar gemeentegrootte.

4.1 Organisatie en borgen

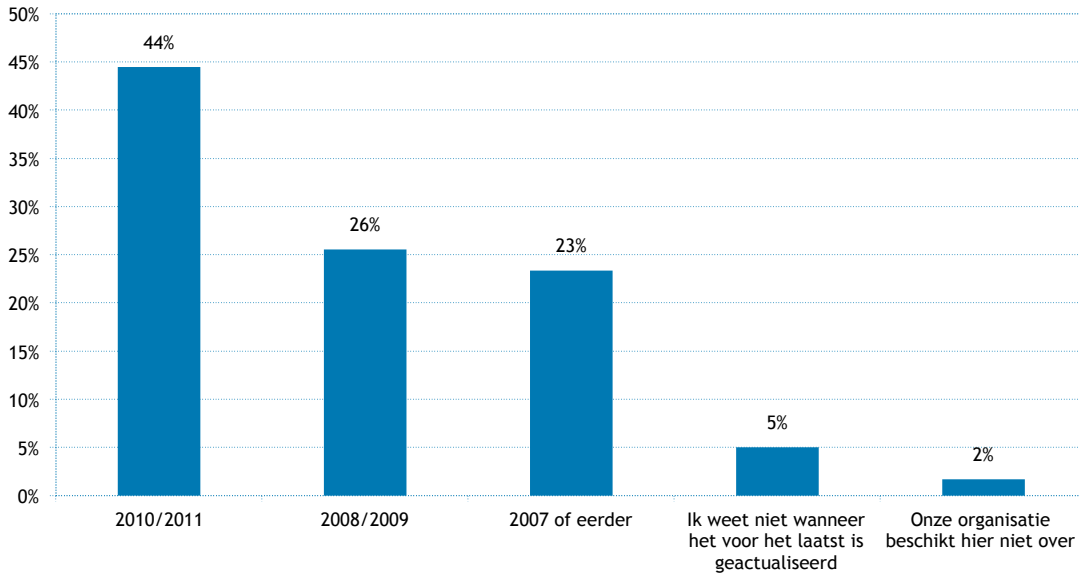
In deze paragraaf komt het thema organisatie en borgen aan bod. Het thema organisatie en borgen is in dit onderzoek naar de ambtelijke organisatie geoperationaliseerd in de vragen naar het vastgelegde integriteitsbeleid binnen een organisatie.

Samenvatting

Bijna alle ambtelijke organisaties hebben een integriteitsbeleid. Minder dan de helft van de organisaties heeft in 2010/2011 het integriteitsbeleid geactualiseerd. Minimaal 70 procent beschikt over een overkoepelend integriteitsbeleid, over concrete doelstellingen en een specifieke functionaris of eenheid op dit gebied. Secretarissen van het rijk geven vaker dan gemiddeld aan in 2010/2011 het integriteitsbeleid te hebben geactualiseerd en dat ze een integriteitsfunctionaris of eenheid hebben. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

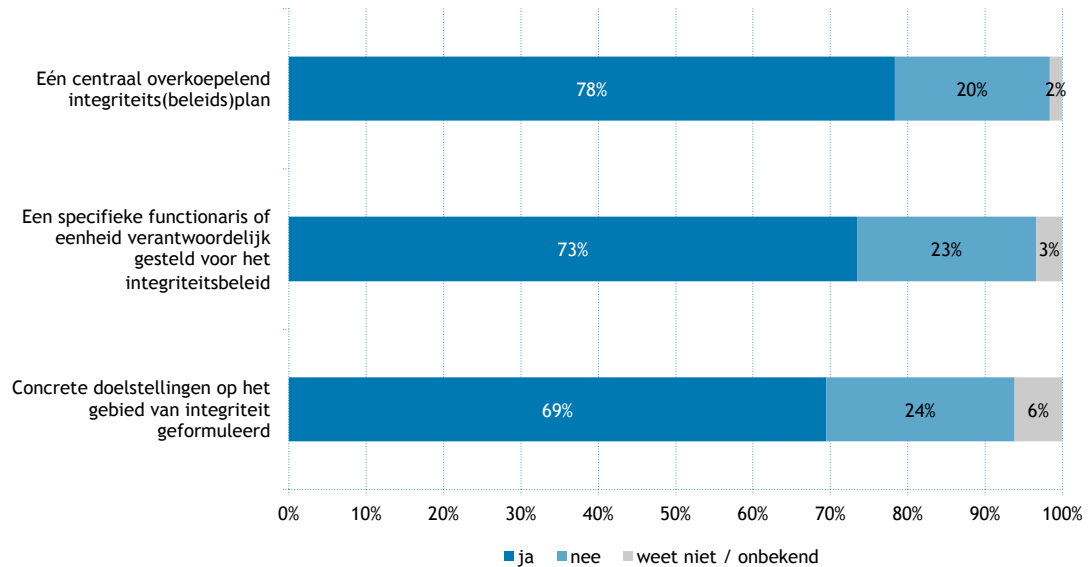
Binnen de ambtelijke organisatie is in bijna 44 procent van de gevallen in 2010/2011 het integriteitsbeleid geactualiseerd, aldus de bevroegde secretarissen. Een kwart van de geënquêteerde secretarissen geeft aan dat dit in 2008/2009 is gebeurd en volgens bijna een kwart was dit in 2007 of eerder. We kunnen hieruit concluderen dat nagenoeg alle organisaties een integriteitsbeleid hebben, maar bij niet meer dan twee op de vijf organisaties is deze recentelijk geactualiseerd. Figuur 4.1 laat dit in een grafiek zien.

Figuur 4.1 Actualisatie integriteitsbeleid



Secretarissen zijn ook gevraagd of het integriteitsbeleid overkoepelend is, of er concrete doelstellingen zijn geformuleerd en of er een specifieke functionaris of eenheid actief is op dit beleid. Figuur 4.2 laat zien dat volgens zeventig procent of meer dit allemaal aanwezig is. Concrete doelstellingen op het gebied van integriteit komt het minste voor.

Figuur 4.2 Organisatie integriteitsbeleid ambtelijke organisatie



Op het thema organisatie en borgen zijn alleen verschillen zichtbaar naar sector en niet naar gemeentegrootte. Het onderstaande schema geeft weer waar deze verschillen zich voordoen ten opzichte van het gemiddelde onder alle secretarissen. In tabel 4.1 is te zien dat secretarissen van het rijk vaker vermelden dat in 2010/2011 het integriteitsbeleid is geactualiseerd en dat de organisatie over een integriteitsfunctionaris of eenheid beschikt.

Tabel 4.1 Verschillen naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap	Rijk
Actualiseren integriteitsbeleid	44% 2010/2011				▲ 71%
Integriteitfunctionaris/-eenheid	73% ja				▲ 100%

4.2 Commitment en visie

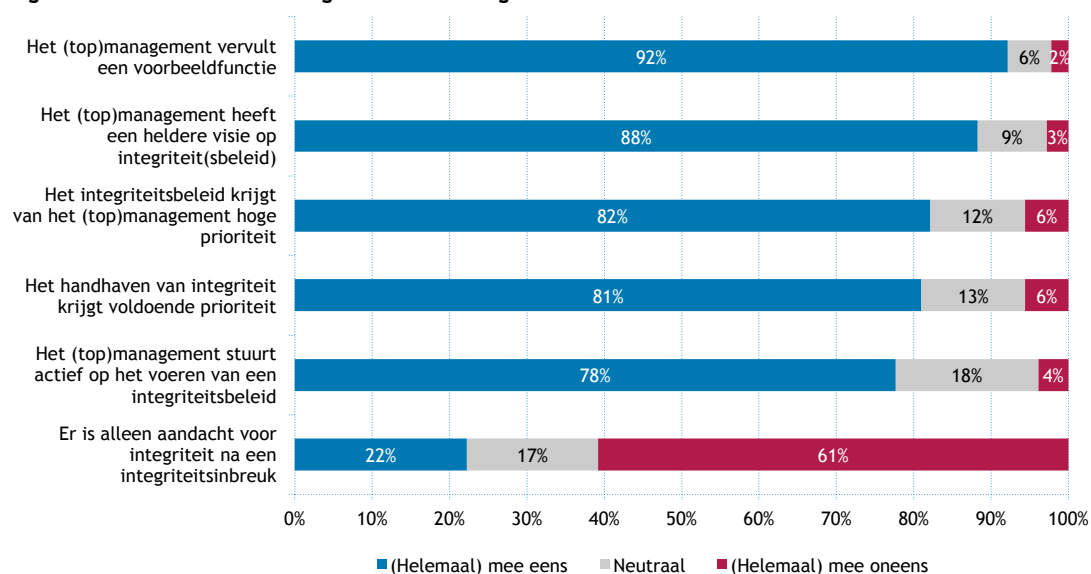
In deze paragraaf komen de resultaten voor het thema commitment en visie aan bod. Dit thema gaat in op de aandacht van het management voor integriteit binnen de ambtelijke organisatie. Tevens komen de knelpunten rond het integriteitsbeleid aan de orde.

Samenvatting

Op alle stellingen over de aandacht van management voor integriteit wordt door het overgrote deel van de secretarissen positief geantwoord. Zo vindt men dat het management visie heeft op het integriteitsbeleid, het een hoge prioriteit geeft net als de handhaving en dat het management actief stuurt op het integriteitsbeleid. Aan de andere kant vindt een vijfde dat er pas aandacht is voor integriteit na een integriteitsinbreuk. In lijn met de positieve houding naar het management, ziet meer dan de helft geen knelpunten bij het formuleren van het integriteitsbeleid. Als er wel knelpunten worden ervaren, dan is dit vooral het gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit. Secretarissen van waterschappen vinden minder dan gemiddeld dat het (top)management een voorbeeldfunctie vervult en provinciesecretarissen ervaren vaker dat het (top)management actief stuurt op het voeren van een integriteitsbeleid. Secretarissen van het rijk ervaren minder vaak geen knelpunten. In grote gemeenten ontkrachten secretarissen vaker de stelling dat er alleen aandacht is voor integriteit na een integriteitsinbreuk, zien ze vaker geen knelpunten en ervaren ze minder vaak gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit.

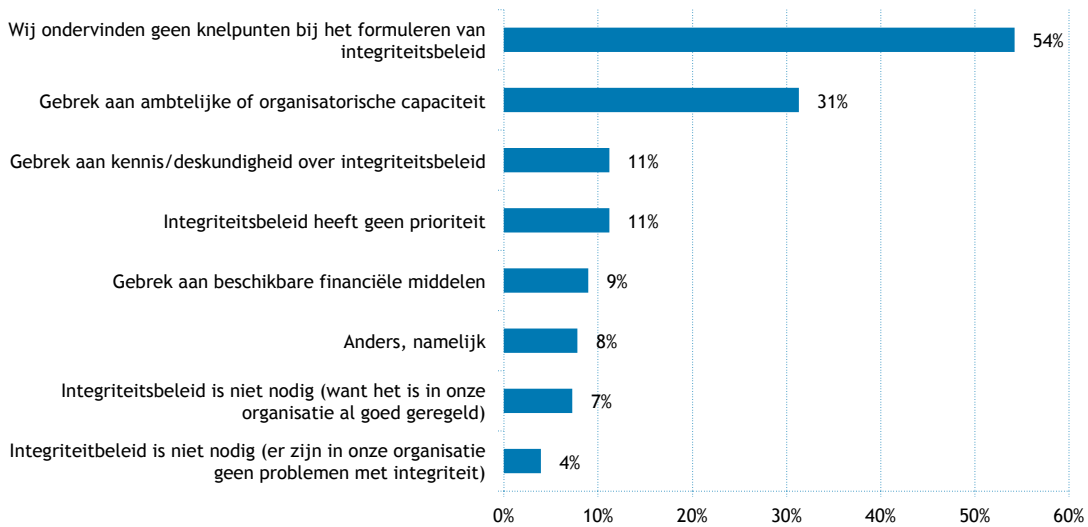
Figuur 4.3 laat zien dat volgens het overgrote merendeel het (top)management een voorbeeldfunctie vervult waar het gaat om integriteit. Hetzelfde geldt voor de visie van het (top)management op integriteitsbeleid en de hoge prioriteit die het (top)management geeft aan het integriteitsbeleid en de handhaving ervan, zo geven de secretarissen aan. Tevens vindt men dat het (top)management actief stuurt op het voeren van een integriteitsbeleid. Wat de aandacht voor integriteit na een integriteitsinbreuk betreft, geeft bijna 60 procent van de secretarissen aan dat hier niet alleen maar aandacht voor is na een integriteitsinbreuk. Toch vindt ruim een vijfde dat er inderdaad pas aandacht is voor integriteit na een integriteitsinbreuk.

Figuur 4.3 Aandacht van management voor integriteit



Aan de secretarissen is eveneens gevraagd welke knelpunten spelen op het vlak van het integriteitsbeleid. Meer dan de helft ziet geen knelpunten bij het formuleren van het integriteitsbeleid. Echter, een derde rapporteert gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit. Dit is veruit het meest genoemde knelpunt. Ongeveer een tiende noemt als knelpunten gebrek aan kennis/deskundigheid over integriteitsbeleid, integriteitsbeleid heeft geen prioriteit of gebrek aan financiële middelen.

Figuur 4.4 Knelpunten integriteitsbeleid



In tabel 4.2 staan de verschillen naar sector vermeld. Het blijkt dat secretarissen van waterschappen minder vaak vinden dat het (top)management een voorbeeldfunctie vervult. Provinciesecretarissen, op hun beurt, zijn vaker van mening dat het (top)management actief stuurt op het voeren van een integriteitsbeleid. Secretarissen van het rijk geven minder vaak aan geen knelpunten te ondervinden.

Tabel 4.2 Verschillen commitment en visie naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Waterschap	Rijk
Het (top)management vervult een voorbeeldfunctie	92% (Helemaal) mee eens			▼ 62%	
Het (top)management stuurt actief op het voeren van een integriteitsbeleid	78% (Helemaal) mee eens		▲ 100%		

Zijn er in uw organisatie andere knelpunten die het belangrijkste zijn bij het formuleren en/of implementeren van integriteitsbeleid?	8% Ja	▲ 35%
Wij ondervinden geen knelpunten bij het formuleren van integriteitsbeleid	54% Ja	▼ 24%

Ten opzichte van middelgrote en kleine gemeenten zijn secretarissen in grote gemeenten het vaker (helemaal) oneens met de stelling dat er alleen aandacht is voor integriteit na een integriteitsinbreuk. Verder zien ze minder vaak het gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit als knelpunt en geven ze vaker aan geen knelpunten te ervaren bij het formuleren van het integriteitsbeleid.

Tabel 4.3 Verschillen commitment en visie naar gemeentegrootte

	Totaal Secretarissen	Klein	Middelgroot	Groot
Er is alleen aandacht voor integriteit na een integriteitsinbreuk	59% (Helemaal) mee oneens			▲ 83%
Gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit	34% Ja			▼ 6%
Wij ondervinden geen knelpunten bij het formuleren van integriteitsbeleid	57% Ja			▲ 83%

4.3 Waarden en normen

In deze paragraaf komt het thema waarden en normen aan bod. Waarden en normen zijn in dit onderzoek gekoppeld aan het hebben en actualiseren van een gedragscode.

Samenvatting

Bijna alle ambtelijke organisaties hebben een gedragscode. Een derde heeft deze gedragscode in 2010/2011 geactualiseerd. Provinciesecretarissen geven vaker aan dat ze de gedragscode in 2010/2011 hebben geactualiseerd. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

Een derde van de secretarissen zegt dat de gedragscode recentelijk is geactualiseerd (2010/2011), volgens bijna een derde was dit in 2008/2009 en nog eens ruim een kwart meldt dat de gedragscode in 2007 of eerder is geactualiseerd. Nagenoeg alle organisaties hebben dus een gedragscode, alleen in een derde van de gevallen is deze onlangs nog geactualiseerd.

Er zijn alleen verschillen zichtbaar naar sector en niet naar gemeentegrootte. Zo noemen provinciesecretarissen vaker dat de gedragscode in 2010/2011 is geactualiseerd (tabel 4.4).

Tabel 4.4 Verschillen naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water- schap	Rijk
Actualiseren gedragscode	33% 2010/2011		▲ 71%		

4.4 Regels en procedures

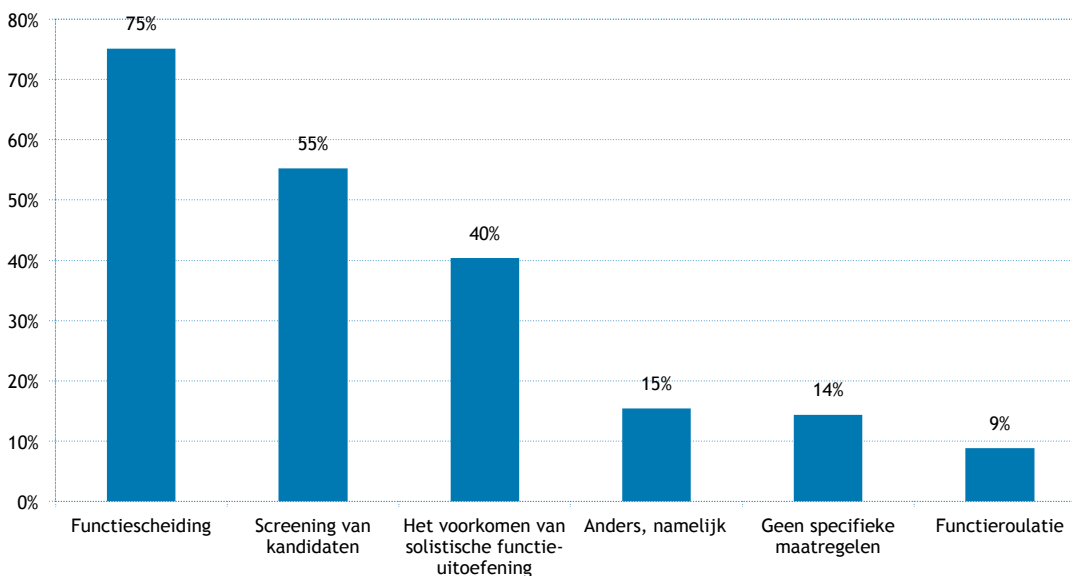
Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema regels en procedures. Dit thema is gericht op regels en procedures om belangenverstrengeling en misbruik van functies te voorkomen.

Samenvatting

Het merendeel van de organisaties past functiescheiding toe en 55 procent screent kandidaten en vermijdt solistische functies binnen de ambtelijke organisatie. Bijna alle organisaties hebben een regeling voor het melden en openbaar maken van nevenwerkzaamheden. Een meerderheid heeft een centraal overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden. Openbaarmaking geschiedt via de website of via de mogelijkheid tot inzage/opvraging. Bij 23 procent van de organisaties worden nevenwerkzaamheden niet openbaar gemaakt. Opvallend is voorts dat een overzicht van kwetsbare functie volgens de secretarissen bij het rijk en de provincies bij meer dan de helft van de organisaties voorkomt, waar dit gemiddeld op 28 procent ligt. Ook blijkt dat grote gemeenten vaker dan kleine en middelgrote gemeenten voorschriften hebben voor het gebruik van sociale media en dat ze vaker de website inzetten voor het openbaar maken van nevenwerkzaamheden.

Secretarissen zijn drie vragen voorgelegd over de regels en procedures om integriteitsinbreuken¹⁴ bij kwetsbare functies en belangenverstrengeling binnen de ambtelijke organisatie te voorkomen. Eerst is gevraagd hoe de organisatie probeert om integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies te voorkomen. Figuur 4.5 laat zien dat volgens het merendeel van de bevroagde secretarissen hun organisatie functiescheiding toepast. Ook geeft 55 procent van de secretarissen aan dat kandidaten worden gescreend en solistische functies zoveel mogelijk worden vermeden. Volgens minder dan 15 procent past de organisatie geen maatregelen toe om integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies te voorkomen. Ongeveer 15 procent geeft aan dit op een andere manier te doen. Genoemd in dit kader worden voornamelijk een open cultuur waarin men met elkaar het gesprek aangaat over integriteitsrisico's, bijvoorbeeld in het werk- of het managementoverleg of tijdens trainingen. Ook genoemd worden de ambtseed en de verklaring omtrent gedrag, maar ook het 4-ogen principe en de interne controle.

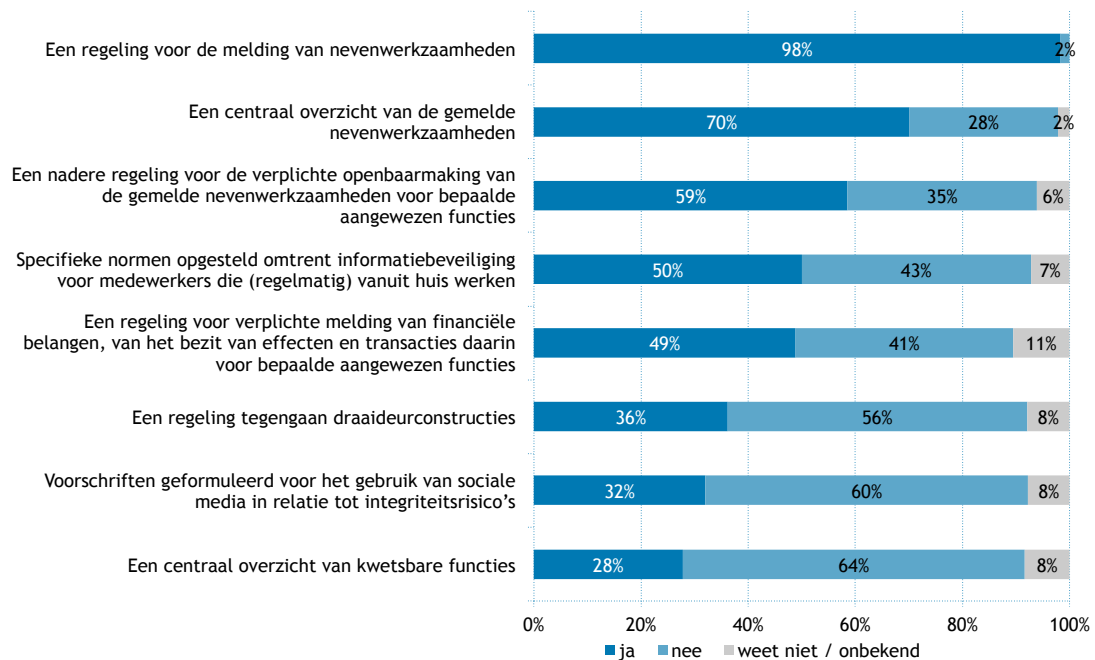
Figuur 4.5 Preventieve maatregelen bij kwetsbare functies



¹⁴ Een inbreuk is een duiding van een situatie die indruist tegen de waarden en de normen van de organisatie. Concreet betekent dit een gedraging die in strijd is met de letter of de geest van het vigerende integriteitsbeleid. Organisaties kunnen dan ook verschillen in hun interpretatie van het begrip integriteitsinbreuk.

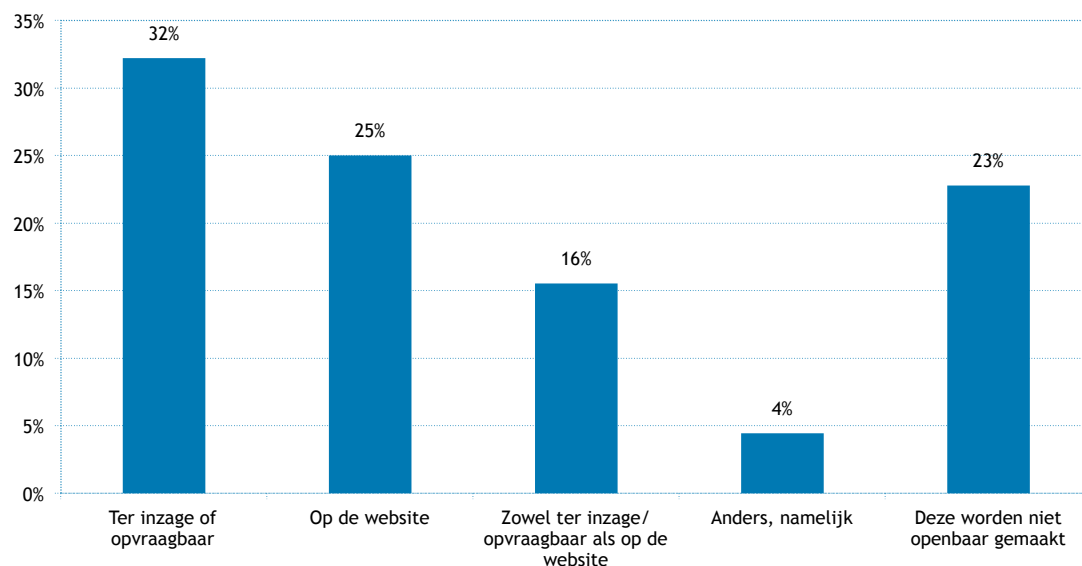
Naast de bovenstaande maatregelen zeggen nagenoeg alle secretarissen dat de ambtelijke organisatie een regeling heeft voor het melden van nevenwerkzaamheden (zie figuur 4.6). De meeste organisaties hebben ook een centraal overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden en regels over de openbaarmaking hiervan. Minder gangbaar zijn centrale overzichten van kwetsbare functies en voorschriften voor het gebruik van sociale media.

Figuur 4.6 Aanwezige regels en procedures



Uit figuur 4.7 blijkt dat het niet hebben van een regeling voor het openbaar maken van nevenactiviteiten (35%), niet automatisch betekent dat ze niet openbaar worden gemaakt. Dit blijkt namelijk volgens 23% van de secretarissen het geval te zijn. In een derde van de organisaties is deze informatie ter inzage of opvraagbaar. Bij een kwart staat het op de website. Een combinatie van deze mogelijkheden komt ook voor. Bij de anders, namelijk categorie geeft men aan in welke situatie de nevenactiviteiten via de website openbaar worden gemaakt en wanneer ze juist ter inzage of opvraagbaar zijn. Nevenwerkzaamheden van bestuurders worden openbaar gemaakt en nevenwerkzaamheden van ambtenaren zijn vooral ter inzage of opvraagbaar. Ook het sociaal jaarverslag wordt genoemd als mogelijkheid voor openbaarmaking, net als een huis-aan-huis blad.

Figuur 4.7 Wijze van openbaar maken nevenwerkzaamheden



Tabel 4.5 geeft de gevonden verschillen naar sector weer. Er zijn meerdere verschillen naar sector. Vooral de regels en procedures bij het rijk wijken regelmatig af van het gemiddelde. Het valt op dat een overzicht van kwetsbare functies volgens de secretarissen bij het rijk en de provincies bij meer dan de helft van de organisaties voorkomt, waar dit gemiddeld op 28 procent ligt.

Tabel 4.5 Verschillen regels en procedures naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water- schap	Rijk
Functieroulatie	9% ja		▲ 43%		▲ 41%
Screening van kandidaten	55% ja				▲ 100%
Anders, namelijk	15% ja				▲ 47%
Een nadere regeling voor de verplichte openbaarmaking van de gemelde nevenwerkzaamheden voor bepaalde aangewezen functies?	59% ja				▼ 18%
Een regeling tegengaan draaideurconstructies?	36% ja		▲ 71%		▲ 100%
Voorschriften geformuleerd voor het gebruik van sociale media in relatie tot integriteitsrisico's?	8% weet niet/onbekend			▲ 43%	
Een centraal overzicht van kwetsbare functies?	28% ja		▲ 57%		▲ 65%
Op welke wijze worden de gemelde nevenwerkzaamheden van bepaalde aangewezen functies openbaar gemaakt?	32% Ter inzage of opvraagbaar				▼ 6%
	25% Op de website		▲ 57%		
	23% Deze worden niet openbaar gemaakt				▲ 65%

Er zijn weinig verschillen onder gemeentesecretarissen naar gemeentegrootte (zie tabel 4.6). Grote gemeenten blijken vaker dan kleine en middelgrote gemeenten voorschriften te hebben voor het gebruik van sociale media. Ook melden ze nevenwerkzaamheden vaker via de website.

Tabel 4.6 Verschillen regels en procedures naar gemeentegrootte

	Totaal Secretarissen	Klein	Middelgroot	Groot
Voorschriften geformuleerd voor het gebruik van sociale media in relatie tot integriteitsrisico's?	31% ja			▲ 56%
Op welke wijze worden de gemelde nevenwerkzaamheden van bepaalde aangewezen functies openbaar gemaakt?	25% Op de website			▲ 50%

4.5 Personeelsbeleid en cultuur

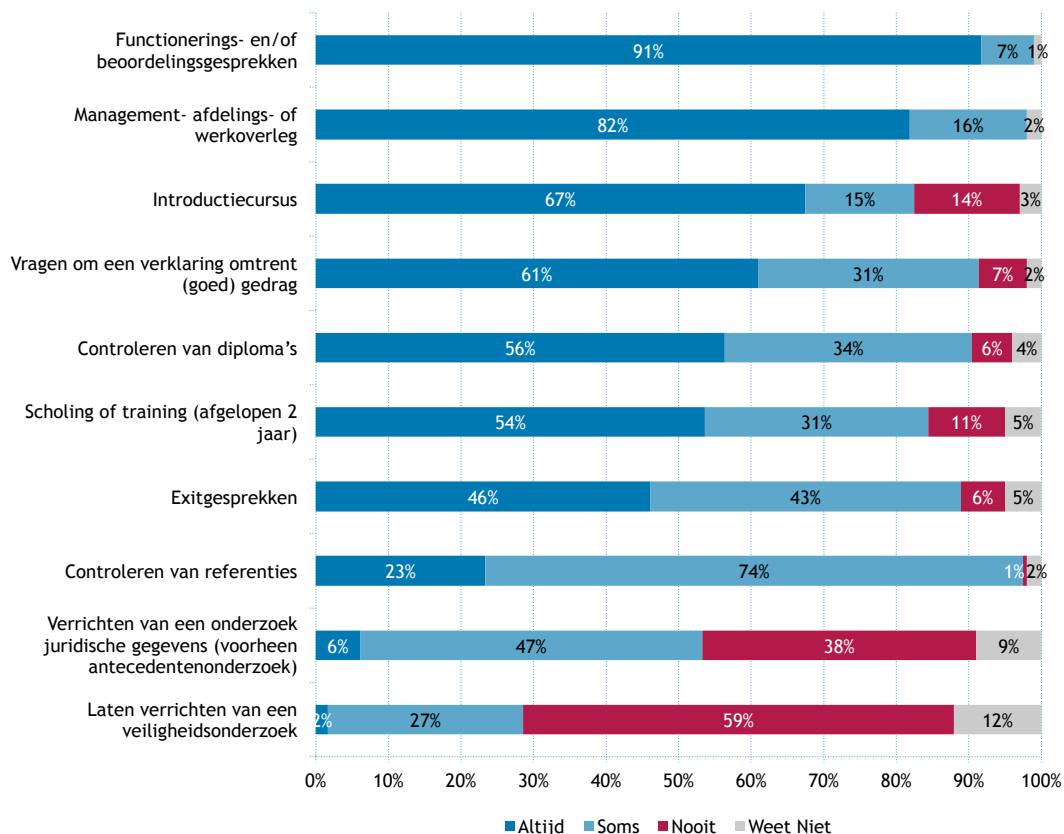
In deze paragraaf leest u de resultaten voor het thema personeelsbeleid en cultuur. Dit gebied gaat in op de wijze waarop in het personeelsbeleid aandacht wordt besteed aan integriteit en bewustwording.

Samenvatting

Er is binnen ambtelijke organisaties vooral aandacht voor integriteit via functionerings- en/of beoordelingsgesprekken, management- afdelings- of werkoverleg, de introductie cursus en de verklaring omtrent (goed) gedrag. In ruim de helft van de organisaties controleert men diploma's en krijgen ambtenaren scholing of training. In nagenoeg alle organisaties wordt de ambtseed afgenomen. Dit gebeurt meestal mondeling, hetzij individueel hetzij groepsgewijs. Bij externe inhuur wordt in meer dan de helft van de gevallen het thema integriteit in het inhuurcontract benoemd. Wat de cultuur rond integriteit betreft is men positief. Zo vindt men in de meeste organisaties dat medewerkers integriteit kwesaties veilig aan de orde kunnen stellen en dat men elkaar aanspreekt op ongewenst gedrag. De sectoren verschillen op meerdere aspecten van elkaar. Zo wordt binnen het rijk vaker aandacht aan integriteit besteed vanuit het personeelsbeleid. Ook zetten grote gemeenten vaker de introductie cursus en scholing of training in en besteden ze vaker dan gemiddeld aandacht aan integriteit bij het inhuren van extern personeel.

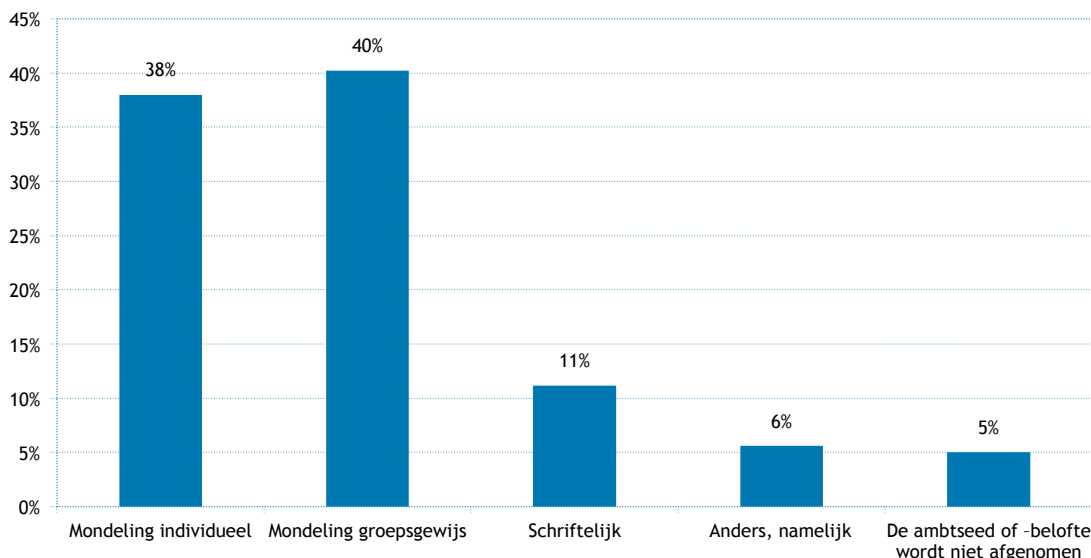
Een scala aan instrumenten wordt soms of altijd ingezet voor integriteit en de bewustwording ervan, aldus de secretarissen. Dit is af te lezen in figuur 4.8. Het overgrote merendeel van de secretarissen noemt functionerings- en/of beoordelingsgesprekken en management- afdelings- of werkoverleg als instrumenten om aandacht te schenken aan integriteit die altijd worden ingezet. Een introductie cursus en verklaring omtrent (goed) gedrag wordt door (bijna) twee derde altijd ingezet. Ruim de helft controleert altijd diploma's en zet scholing of training in als instrument. Het laten verrichten van een veiligheidsonderzoek zet het merendeel van de organisaties nooit in.

Figuur 4.8 Wijze waarop integriteit onderdeel is van het personeelsbeleid



De ambtseed of –belofte wordt volgens vrijwel alle secretarissen afgenomen. De wijze waarop varieert: bijna 38 procent doet dit mondeling individueel, 40 procent doet dit mondeling groepsgewijs en ruim een tiende doet dit schriftelijk (zie ook figuur 4.9).

Figuur 4.9 Wijze waarop de ambtseed of –belofte wordt afgelegd



Externe inhuur

Bij externe inhuur wordt volgens iets meer dan de helft van de secretarissen aandacht besteed aan integriteit in het inhuurcontract. Eén op de tien geeft aan dat dit alleen bij bepaalde functies het geval is. Volgens een kwart gebeurt dit niet en 13 procent weet niet of er aandacht is voor integriteit bij inhuurcontracten.

Cultuur

Wat betreft de cultuur komt uit het onderzoek een positief beeld naar voren. Zo vinden nagenoeg alle secretarissen dat medewerkers integriteitskwesaties veilig aan de orde kunnen stellen. Daarnaast spreekt men elkaar volgens 90 procent van de secretarissen aan op ongewenst gedrag.

Tabel 4.7 laat zien dat er op meerdere aspecten verschillen zijn tussen de sectoren. Duidelijk wordt dat binnen het rijk vaker aandacht aan integriteit wordt besteed vanuit het personeelsbeleid. Ook valt op dat de secretarissen-directeur meer dan gemiddeld aangeven niet te weten of binnen de bevroegde onderdelen van het personeelsbeleid aandacht wordt geschonken aan integriteit.

Tabel 4.7 Verschillen personeelsbeleid en cultuur naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap	Rijk
Controleren van referenties	2% Weet niet			▲ 31%	
Vragen om een verklaring omtrent (goed) gedrag	61% Altijd		▼ 29%	▼ 31%	▲ 88%
	31% Soms		▲ 71%		
Verrichten van een onderzoek juridische gegevens	9% Weet niet			▲ 38%	
Laten verrichten van een veiligheidsonderzoek	27% Soms				▲ 76%
	59% Nooit			▼ 31%	▼ 12%
	12% Weet niet			▲ 54%	
Introductie cursus	67% Altijd				▲ 94%
	3% Weet niet			▲ 31%	
Scholing of training	31% Soms			▼ 0%	
Hoe wordt binnen uw organisatie de ambtseed of -belofte afgelegd?	40% Mondeling groepsgewijs		▲ 86%		
Besteedt uw organisatie bij het inhuren van extern personeel in het contract aandacht aan integriteit?	13% Weet niet			▲ 46%	

Ook naar gemeentegrootte zijn verschillen geconstateerd. Deze zijn hieronder schematisch weergegeven. Grote gemeenten zetten vaker de introductie cursus en scholing of training in. Ook besteden ze vaker aandacht aan integriteit bij het inhuren van extern personeel.

Tabel 4.8 Verschillen personeelsbeleid en cultuur naar gemeentegrootte

	Totaal Secretarissen	Klein	Middelgroot	Groot
Introductie cursus	65% Altijd	▼ 48%		▲ 100%
Scholing of training (afgelopen 2 jaar)	54% Altijd			▲ 78%
Besteedt uw organisatie bij het inhuren van extern personeel in het contract aandacht aan integriteit?	51% Ja, standaard bij alle inhuur			▲ 83%

4.6 Handhaving

Het thema handhaving gaat in op de wijze waarop in het openbaar bestuur preventief en curatief aandacht wordt besteed aan de handhaving van integriteit. Ingegaan wordt onder andere op de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon en procedures in geval van integriteitsinbreuken. Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op geregistreeerde integriteitsinbreuken binnen de ambtelijke organisatie.

Samenvatting

Voor het melden van vermoedens van integriteitsinbreuken hebben de meeste ambtelijke organisaties een interne procedure en de mogelijkheid om anoniem te melden. Ook een (externe) onafhankelijke commissie komt veel voor, aldus de secretarissen. Het merendeel van de organisaties beschikt over een vertrouwenspersoon, 40 procent beschikt over zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon. De procedures blijken overwegend te bestaan uit een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek en een voor de afhandeling van formeel vastgestelde integriteitsinbreuken. Binnen provincies en het rijk is meer geregeld op het gebied van handhaving dan binnen de overige sectoren. Grote gemeenten hebben vaker alleen een interne vertrouwenspersoon dan middelgrote en kleine gemeenten.

Geregistreeerde integriteitsinbreuken

De sector rijk kent meer geregistreeerde integriteitsinbreuken binnen de ambtelijke organisatie dan de andere sectoren. Een groot aantal onderzoeken, maatregelen en ontslagen komt vooral vanuit één grote dienst binnen het Rijk.

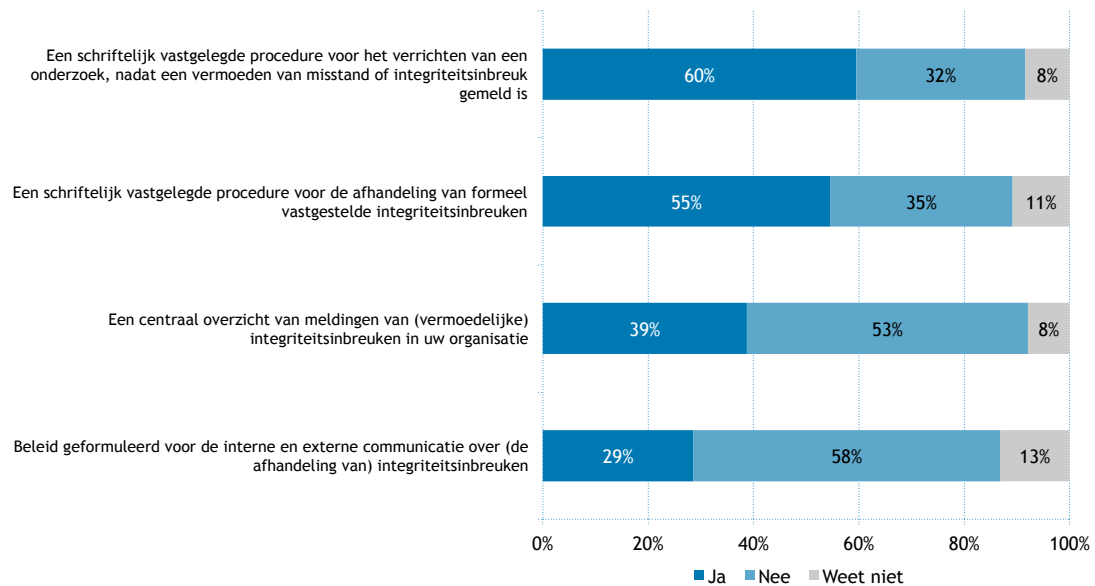
Binnen de ambtelijke organisatie bestaat de procedure voor het melden van vermoedens van integriteitsinbreuken (ook wel bekend als de klokkenluidersregeling) volgens bijna 80 procent uit het volgen van een interne procedure (zie figuur 4.10). Ongeveer 70 procent voegt hier de mogelijkheid om anoniem te melden aan toe. Twee derde heeft toegang tot een (externe) onafhankelijke commissie. Voorts beschikt 40 procent van de organisaties over een interne en externe vertrouwenspersoon, een derde heeft alleen een interne vertrouwenspersoon en een vijfde alleen een externe.

Figuur 4.10 Elementen meldprocedure en aanstelling vertrouwenspersoon



Als we kijken naar de procedures bij integriteitsinbreuken, blijkt dat 60 procent van de organisaties een schriftelijk vastgelegde procedure heeft voor het verrichten van een onderzoek nadat een vermoeden van misstand of integriteitsinbreuk is gemeld. Iets minder organisaties (55%) beschikken over een schriftelijk vastgelegde procedure voor de afhandeling van formeel vastgestelde integriteitsinbreuken. In figuur 4.11 is dit in een grafiek weergegeven.

Figuur 4.11 Procedures bij integriteitsinbreuken



Het lijkt erop dat binnen provincies en rijk meer geregeld is op het gebied van handhaving dan binnen de overige sectoren. Zo blijkt uit tabel 4.9 dat provincies vaker dan gemiddeld de mogelijkheid bieden om anoniem vermoedens van integriteitsinbreuken te melden. Bij zowel provincies als het rijk komt het vaker voor dat er alleen een interne vertrouwenspersoon is aangesteld. Tevens is binnen deze sectoren vaker een centraal overzicht beschikbaar van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsinbreuken. Bij de provincies, tot slot, is vaker een schriftelijk vastgelegde procedure voor de afhandeling van formeel vastgestelde integriteitsinbreuken.

Tabel 4.9 Verschillen handhaving naar sector

	Totaal	Gemeente	Provincie	Water-schap	Rijk
De mogelijkheid van anoniem melden	71% Ja		▲ 100%		
Heeft uw organisatie iemand als vertrouwenspersoon voor integriteitkwes-ties aangesteld?	33% Ja, alleen intern		▲ 71%		▲ 71%
Is er binnen uw organisatie een centraal overzicht van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsinbreuken in uw organisatie?	39% ja		▲ 71%		▲ 94%
Is er binnen uw organisatie een schriftelijk vastgelegde procedure voor de afhandeling van formeel vastgestelde integriteitsinbreuken	55% ja		▲ 86%		

In tabel 4.10 is te zien dat grote gemeenten vaker alleen een interne vertrouwenspersoon hebben dan middelgrote en kleine gemeenten.

Tabel 4.10 Verschillen handhaving naar gemeentegrootte

	Totaal	Klein	Middelgroot	Groot
Heeft uw organisatie iemand als vertrouwenspersoon voor integriteitkwes-ties aangesteld?	28% Ja, alleen intern			▲ 56%

Geregistreeerde integriteitsinbreuken

Aan de secretarissen uit alle vier de sectoren van het openbaar bestuur is gevraagd naar de in 2011 geregistreeerde integriteitsinbreuken in de ambtelijke organisatie. Daarbij is zowel gevraagd naar het aantal onderzoeken naar integriteitsinbreuken dat heeft plaatsgevonden als naar de sancties die daarop volgden voor de ambtelijke organisatie.

In totaal hebben tien secretarissen-generaal aangegeven dat er onderzoeken en of maatregelen hebben plaatsgevonden in hun organisaties. Vijftig gemeentesecretarissen melden acties als gevolg van (vermoedens) van integriteitsinbreuken, zes provinciesecretarissen en twee secretarissen-directeur. In de onderstaande tabel is te zien dat de overgrote meerderheid van de onderzoeken naar integriteitsinbreuken in de ambtelijke organisatie van het rijk plaatsvinden. Dit komt echter voor een groot deel doordat één secretaris-generaal aangeeft dat er 279 onderzoeken, 28 strafontslagen, 86 andere maatregelen en tien aangiften hebben plaatsgevonden in zijn organisatie in 2011. In vergelijking met wat andere secretarissen hebben aangegeven, is dit opvallend. De secretaris die hierna de meeste onderzoeken heeft opgegeven, ook een secretaris-generaal, meldt 78 onderzoeken die hebben geleid tot twee strafontslagen, vijf andere maatregelen en geen aangiften.

Tabel 4.11 Aantal geregistreeerde integriteitsinbreuken ambtelijke organisatie

	Onderzoeken	Onvoorwaardelijke strafontslagen	Overige maatregelen	Aangiften
Rijk	439	40	117	14
Gemeenten	79	21	66	12
Provincies	8	2	14	2
Waterschappen	6	3	0	1
Totaal	532	66	197	29

Uit de onderzoeksresultaten is niet af te leiden of deze verschillen daadwerkelijk het gevolg zijn van een verschil in het aantal integriteitsinbreuken of dat er verschillen zijn in de wijze waarop integriteitsinbreuken en acties binnen organisaties worden geregistreeerd. Duidelijk is in ieder geval wel dat secretarissen bij het rijk en gemeenten meer integriteitsinbreuken aangeven binnen de ambtelijke organisatie dan secretarissen in andere sectoren. Bij deze sectoren zijn dan ook meer ambtenaren werkzaam dan bij de andere sectoren.

Bij tabel 4.11 moet ook worden opgemerkt dat een deel van de ondervraagde secretarissen de vragen naar het aantal onderzoeken en de daaropvolgende maatregelen niet konden beantwoorden, omdat ze het antwoord niet wisten en/of er geen registratie beschikbaar was. Zo lag het percentage secretarissen dat de vragen over de ambtelijke organisatie niet kon beantwoorden tussen de 17 en 21 procent.

Door onduidelijkheid over de wijze waarop de registratie plaatsvindt van de gerapporteerde onderzoeken en maatregelen en doordat een substantieel aantal respondenten deze vragen niet kon beantwoorden, geeft tabel 4.11 verre van een volledig beeld van de geregistreeerde integriteitsinbreuken binnen het openbaar bestuur. Wel lijkt het aantal geregistreeerde integriteitsinbreuken samen te hangen met het aantal ambtenaren in een sector.

4.7 Audit en rapportage

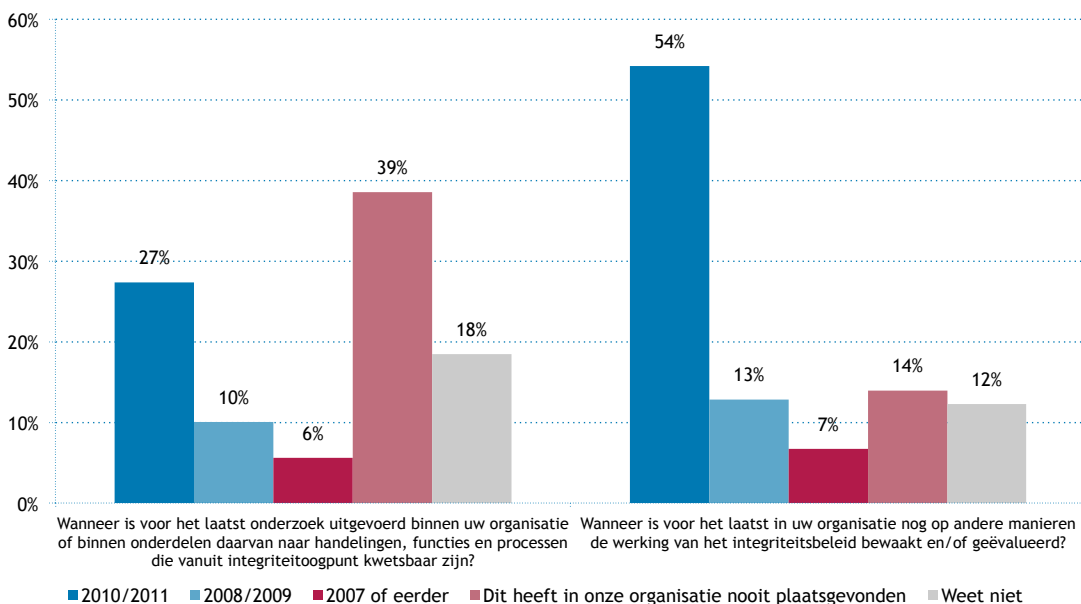
Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema audit en rapportage. Dit thema gaat in op de wijze waarop het gevoerde integriteitsbeleid wordt geëvalueerd en verantwoord.

Samenvatting

In 40 procent van de ambtelijke organisaties is nog geen onderzoek gedaan naar handelingen, functies en processen die vanuit integriteitsoogpunt kwetsbaar kunnen zijn. Wel is op andere manieren de werking van het integriteitsbeleid bewaakt of geëvalueerd. Iets minder dan de helft van organisaties legt niet jaarlijks verantwoording af via de jaarstukken over het gevoerde integriteitsbeleid. Bij 46 procent gebeurt dit wel. Bij het rijk en waterschappen wordt vaker dan gemiddeld een audit uitgevoerd via onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen en bij provincies vaker op andere wijze. Het Rijk rapporteert meer dan gemiddeld via jaarstukken. Ook grote gemeenten rapporteren vaker dan gemiddeld via jaarstukken.

Zoals u kunt zien in figuur 4.12 heeft ruim een kwart van de organisaties in 2010/2011 nog onderzoek gedaan naar handelingen, functies en processen die vanuit integriteitsoogpunt kwetsbaar kunnen zijn. Bijna 40 procent heeft dergelijk onderzoek nog nooit uitgevoerd. Wel is in 2010/2011 in ruim de helft van de organisaties de werking van het integriteitsbeleid op een andere manier bewaakt of geëvalueerd. Op welke wijze dit geschiedt, is in dit onderzoek niet bevraagd.

Figuur 4.12 Audit en andere evaluatie integriteitsbeleid



Verder geeft 45 procent van de secretarissen aan dat er niet jaarlijks verantwoording wordt afgelegd via de jaarstukken over het gevoerde integriteitsbeleid. Een even groot percentage zegt dat dit wel gebeurt en een enkeling weet dit niet.

Er zijn op meerdere vragen verschillen naar sector gevonden. Deze staan in het volgende schema op de gebruikelijke wijze aangegeven. Bij het rijk en waterschappen lijkt de audit via onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen meer dan gemiddeld voor te komen. Binnen provincies vindt de audit vaker op andere wijze dan plaats dan via onderzoek. Bij het rijk komen rapportages via jaarstukken weer meer voor.

Tabel 4.12 Verschillen audit en rapportage naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap	Rijk
Wanneer is voor het laatst onderzoek uitgevoerd binnen uw organisatie of binnen onderdelen daarvan naar handelingen, functies en processen die vanuit integriteitsoogpunt kwetsbaar zijn?	27% 2010/2011				▲ 65%
	39% Een dergelijk onderzoek is binnen onze organisatie nooit uitgevoerd			▼ 8%	▼ 12%
Wanneer is voor het laatst in uw organisatie nog op andere manieren de werking van het integriteitsbeleid bewaakt en/of geëvalueerd?	54% 2010/2011		▲ 86%		▲ 94%
Wordt in uw organisatie jaarlijks verantwoording afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid via jaarstukken (begroting/jaarverslag)?	46% ja				▲ 100%

Grote gemeenten leggen vaker verantwoording af via jaarstukken dan middelgrote en kleine gemeenten.

Tabel 4.13 Verschillen audit en rapportage naar gemeentegrootte

	Totaal Secretarissen	Klein	Middelgroot	Groot
Wordt in uw organisatie jaarlijks verantwoording afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid via jaarstukken (begroting/jaarverslag)?	38% ja			▲ 78%

5 INTEGRITEITSBELEID BESTUURLIJKE ORGANISATIE

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête onder secretarissen over het integriteitsbeleid in de bestuurlijke organisatie. Het gaat om de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen. Deze enquête volgt de structuur van de integriteitsinfrastructuur die is ontwikkeld door BIOS (zie ook bijlage 3). Ook de beschrijving van de resultaten volgt deze infrastructuur. Beginnend bij het thema organisatie en borgen komen vervolgens de thema's commitment en visie, waarden en normen, regels en procedures, personeelsbeleid en cultuur, handhaving en audit en aan bod. Bij elke thema treft u een samenvatting van de resultaten aan.

Verschillen tussen de secretarissen uit de drie sectoren van het openbaar bestuur en naar gemeentegrootte onder gemeentesecretarissen worden weergegeven in schema's. Door de zeer kleine populatie secretarissen van de sectoren provincie en waterschappen en de kleine steekproef onder gemeentesecretarissen naar gemeentegrootte geeft een vergelijking van de percentages snel een vertekend beeld van de verschillen. Daarom is ervoor gekozen om niet alle percentages weer te geven, maar alleen die verschillen die aangeven dat er een duidelijke indicatie is dat de resultaten binnen een sector afwijkt van het gemiddelde over alle secretarissen.

In deze schema's wordt met een pijl omhoog (groen) aangegeven dat een beduidend hoger percentage secretarissen een antwoord heeft gegeven dan gemiddeld. Een pijl omlaag (rood) geeft aan dat substantieel minder secretarissen in een sector een bepaald antwoord hebben gekozen dan gemiddeld. Naast deze pijlen staat het percentage secretarissen in de sector die dit antwoord heeft gegeven. In het tabellenboek zijn uiteraard alle percentages naar sector terug te vinden. Hetzelfde geldt voor de percentages naar gemeentegrootte.

5.1 Organisatie en borgen

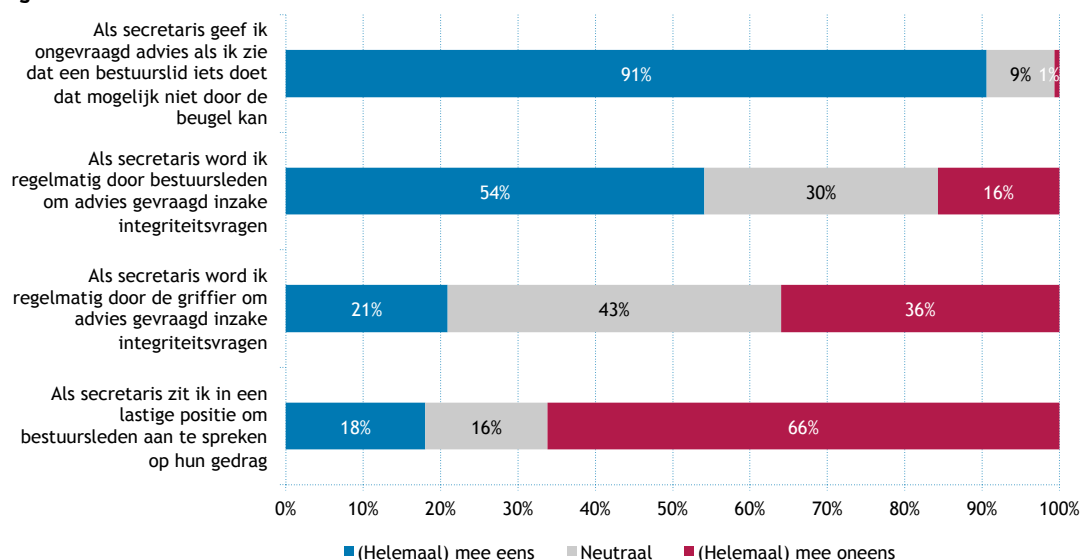
In deze paragraaf komt het thema organisatie en borgen aan bod. Het thema organisatie en borgen gaat voor de bestuurlijke organisatie in op de rol van de secretaris.

Samenvatting

Het overgrote merendeel van de secretarissen geeft ongevraagd advies bij het zien van een actie van een bestuurslid die niet door de beugel kan. Bijna een vijfde ervaart wel in een lastige positie te zitten om bestuursleden aan te spreken op hun gedrag. Ruim de helft wordt regelmatig door bestuursleden om advies gevraagd, een vijfde wordt geregeld door de griffier benaderd voor advies. Het enige verschil naar sector is dat de secretarissen-directeur allemaal neutraal hebben geantwoord bij deze laatste stelling. Reden hiervoor is dat de functie van griffier niet voorkomt binnen de waterschappen. Naar gemeentegrootte zijn geen verschillen gevonden.

Het blijkt dat ruim 90 procent van de secretarissen zelf ongevraagd advies geeft als ze zien dat een bestuurslid iets doet dat niet door de beugel kan. Twee derde voelt zich daarbij niet belemmerd door zijn positie, maar bijna een vijfde wel. Ook blijkt dat ruim de helft regelmatig wordt benaderd door bestuursleden voor advies bij integriteitsvragen, een zesde wordt dit niet. Tevens wordt een vijfde van de secretarissen regelmatig door griffiers om advies gevraagd.

Figuur 5.1 Rol secretaris



Tabel 5.1 laat zien dat er slechts één verschil is gevonden tussen de sectoren in de rol van de secretaris. Alle secretarissen-directeur hebben neutraal geantwoord op de stelling dat de griffier hen regelmatig om advies vraagt. Dit komt doordat de sector waterschappen de functie van griffier niet kent.

Tabel 5.1 Verschillen rol secretaris naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap
Als secretaris word ik regelmatig door de griffier om advies gevraagd inzake integriteitsvragen	43% Neutraal			▲ 100%

5.2 Commitment en visie

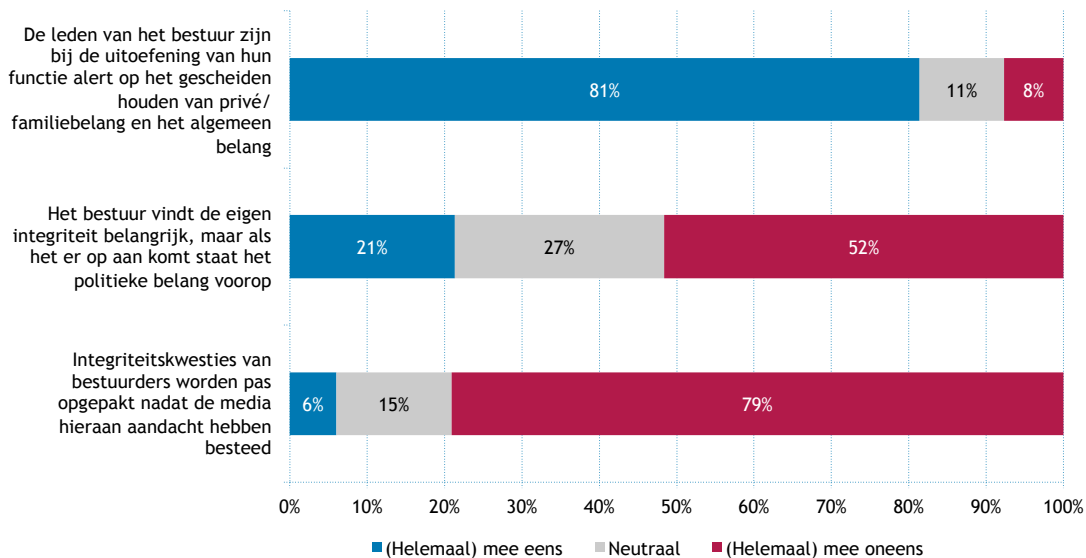
In deze paragraaf komen de resultaten voor het thema commitment en visie aan bod. Dit thema gaat in op de aandacht die er binnen de bestuurlijke organisatie is voor integriteit.

Samenvatting

Het overgrote merendeel vindt dat bestuursleden alert zijn op het scheiden van privé en algemeen belang en dat integriteitskwesaties niet pas worden opgepakt na media-aandacht. Ook blijkt dat ongeveer 20 procent van de secretarissen vindt dat bestuursleden het politieke belang belangrijker achten dan hun eigen integriteit. Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte.

Secretarissen bij gemeenten, provincie en waterschappen zijn drie stellingen voorgelegd over de aandacht voor integriteit vanuit het bestuur. Figuur 5.2 laat zien dat vier op de vijf secretarissen van mening is dat bestuursleden alert zijn op het scheiden van privé/familiebelangen en het algemeen belang. Acht procent is het hier niet mee eens. Een overgrote meerderheid is het er niet mee eens dat alleen aandacht van de media ertoe leidt dat integriteitskwesaties van bestuursleden worden opgepakt. In totaal 6 procent heeft wel deze indruk. Waar het gaat om het spanningsveld tussen integriteit en het politieke belang, geeft iets meer dan de helft van de secretarissen aan dat bestuursleden de eigen integriteit laten prevaleren boven het politieke belang. Eén op de vijf denkt dat het politieke belang bij de bestuurders voorop staat.

Figuur 5.2 Aandacht voor integriteit vanuit bestuur



Er zijn geen verschillen naar sector of gemeentegrootte.

5.3 Waarden en normen

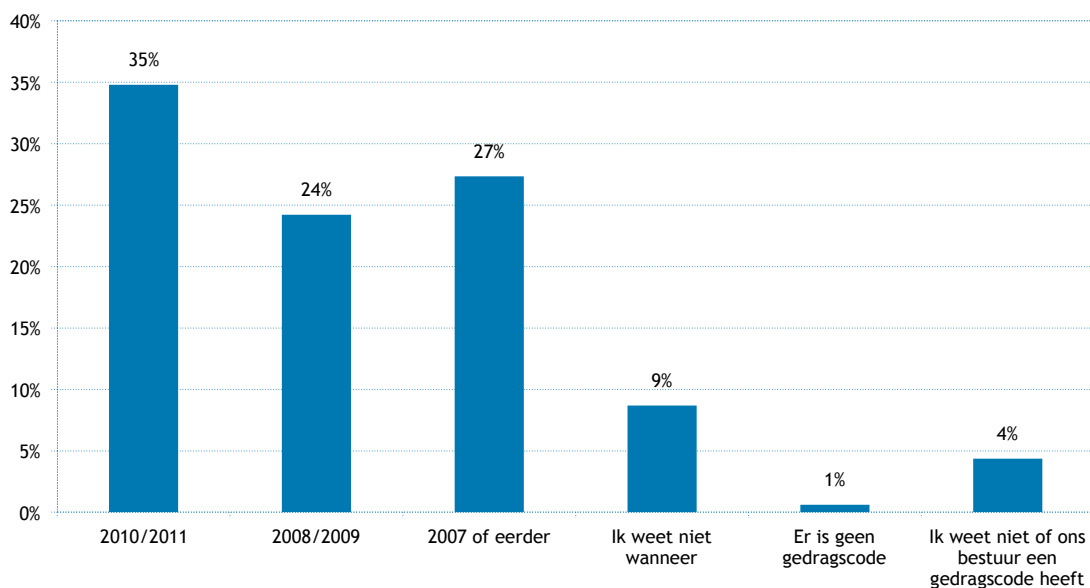
In deze paragraaf komt het thema waarden en normen aan de orde. Waarden en normen zijn in dit onderzoek gekoppeld aan het hebben en actualiseren van een gedragscode.

Samenvatting

Nagenoeg alle organisaties beschikken over een gedragscode. Een derde van de bestuurlijke organisaties heeft in 2010/2011 de gedragscode geactualiseerd. Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte.

Aan de secretarissen is gevraagd wanneer de gedragscode voor het bestuur voor het laatst is geactualiseerd. Dit blijkt in ruim een derde van de gevallen in 2010/2011 geweest te zijn, een kwart geeft aan dat dit in 2008/2009 was en bij ruim een kwart van de organisaties was dit in 2007 of eerder. Bijna 10 procent zegt niet te weten wanneer de code het laatst is geactualiseerd en 4 procent weet niet of het bestuur een dergelijke code heeft. Uit deze resultaten is dat nagenoeg alle bestuurlijke organisaties over een gedragscode beschikken. Er zijn geen verschillen naar sector of gemeentegrootte.

Figuur 5.3 Actualisatie gedragscode



5.4 Regels en procedures

Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema regels en procedures. Dit thema is gericht op regels en procedures om belangenverstrengeling en misbruik van functies te voorkomen.

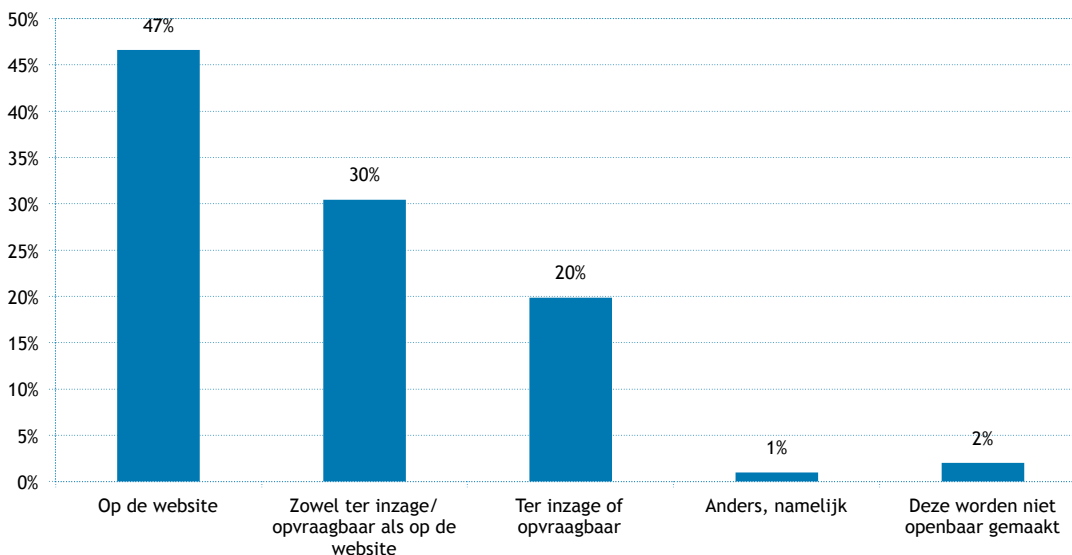
Samenvatting

Het overgrote merendeel van de organisaties heeft regels over het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen en het gebruik van onkostenvergoeding/het doen van declaraties, aldus de bevroagde secretarissen. Nevenwerkzaamheden van bestuursleden worden vrijwel altijd bekend gemaakt, hetzij via de website hetzij ter inzage of opvraagbaar. Integriteitsrisico's voor aantreding van bestuursleden worden bij twee derde van de organisaties besproken. Bestuurlijke organisaties in de provincies zetten hiervoor vaker een integriteitstoets in dan de overige sectoren.

Wat betreft de regels en procedures van de bestuurlijke organisatie is aan secretarissen de vraag gesteld of er regels zijn vastgelegd over het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen en het gebruik van de onkostenvergoeding/het doen van declaraties. Ruim vier op de vijf secretarissen geeft aan dergelijke regels te hebben binnen de bestuurlijke organisatie. Ongeveer één op de tien zegt ze niet te hebben en de rest weet niet of de organisatie deze regels heeft.

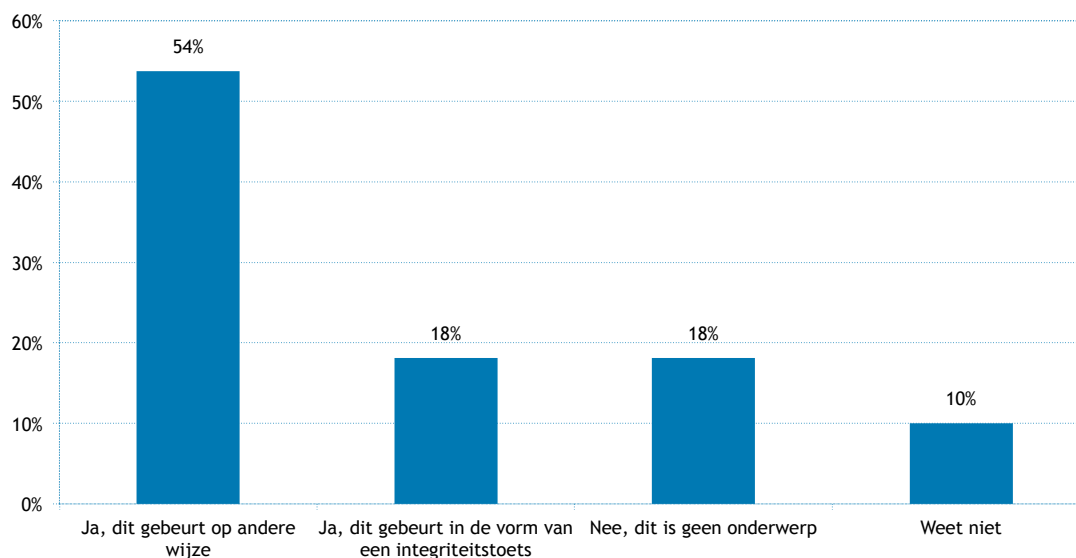
Nevenwerkzaamheden van bestuursleden worden nagenoeg altijd bekend gemaakt volgens secretarissen. Hoe dit gebeurt, varieert van via de website tot ter inzage of opvraagbaar, zoals te zien is in figuur 5.4.

Figuur 5.4 Wijze van openbaar maken nevenwerkzaamheden



In hoeverre er regels zijn om integriteitsrisico's te bespreken voor het aantreden van wethouders, gedeputeerden en DB-leden, is af te lezen uit figuur 5.5. Het blijkt dat bijna een vijfde van de secretarissen aangeeft dat dit gebeurt in de vorm van een integriteitstoets. Meer dan de helft zegt dat dit op een andere wijze plaatsvindt¹⁵. Bij elkaar opgeteld komt dit erop neer dat in ieder geval ruim twee derde van de organisaties integriteitsrisico's bespreken voor aantreding.

Figuur 5.5 Bespreken integriteitsrisico's voor aantreding



Tabel 5.2 laat zien dat er volgens provinciesecretarissen vaker afspraken of regels zijn over het bespreken van integriteitsrisico's voor het aantreden van gedeputeerden dan in andere sectoren. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte gevonden.

Tabel 5.2 Verschillen regels en procedures bestuur naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap
Zijn er afspraken of regels over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voor aantreding van wethouders/Gedeputeerden?	18% Ja, dit gebeurt in de vorm van een integriteitstoets		▲ 57%	

¹⁵ De wijze waarop dit gebeurt, is in dit onderzoek niet meegenomen.

5.5 Personeelsbeleid en cultuur

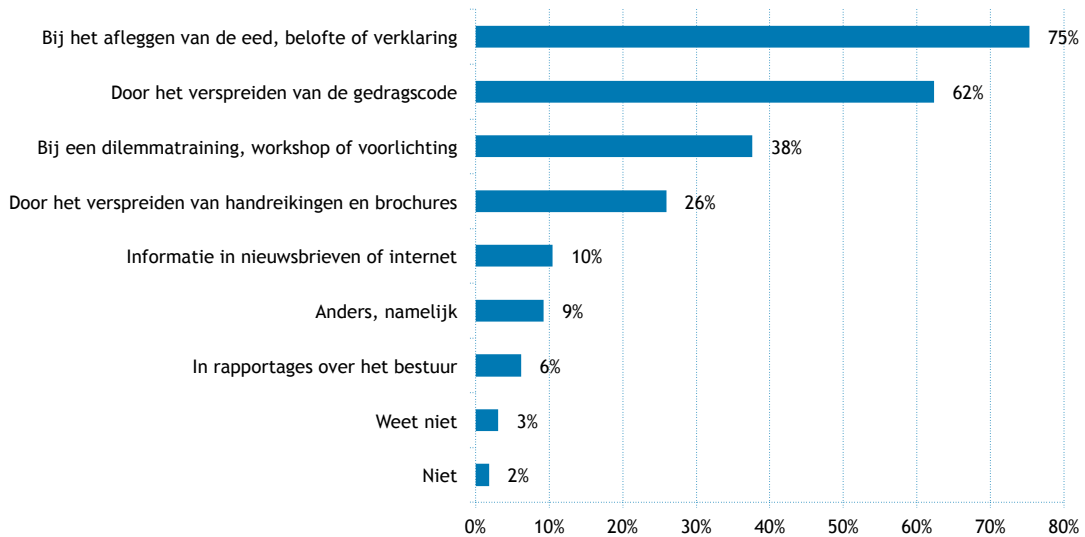
In deze paragraaf leest u de resultaten voor het thema personeelsbeleid en cultuur. Dit gebied gaat in op de wijze waarop in het personeelsbeleid aandacht wordt besteed aan integriteit en bewustwording.

Samenvatting

Bestuurlijke organisaties besteden volgens de secretarissen vooral aandacht aan integriteit via het afleggen van de eed en het verspreiden van de gedragscode. Rapportages over het bestuur komen in dit kader vrijwel niet voor. Volgens 60 procent van de secretarissen is integriteit een terugkerend thema. In vier op de tien organisaties zijn in 2010/2011 trainingen of workshops over integriteit gehouden. Bij een derde zijn nooit trainingen georganiseerd. In provincies worden vaker dan gemiddeld dilemmatrainingen georganiseerd en brochures verspreid. Bij provincies is integriteit vaker dan gemiddeld een terugkerend thema waar het bij waterschappen vaker eenmalig aan de orde komt. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte.

Bij bestuursleden wordt in drie kwart van de gevallen via het afleggen van de eed (belofte of verklaring) aandacht besteed aan integriteit(srisico's) en moreel bewustzijn. Twee derde doet dit via het verspreiden van de gedragscode. Rapportages over het bestuur noemt slechts vijf procent als een manier om aandacht te besteden aan integriteit(srisico's) en moreel bewustzijn van het bestuur.

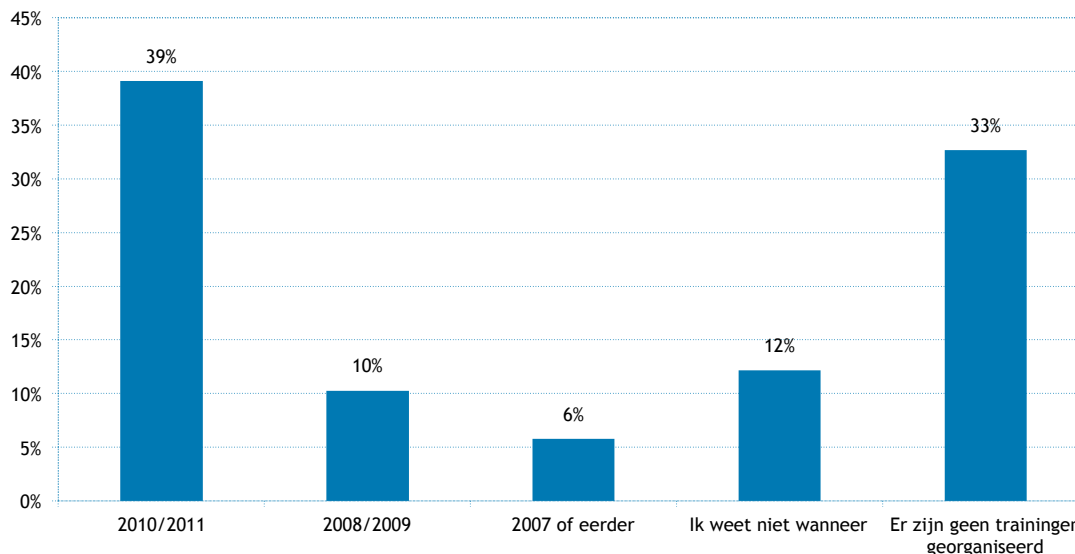
Figuur 5.6 Wijze waarop integriteit van bestuur aandacht krijgt



Naast de vraag hoe aandacht wordt besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording van het bestuur, is ook de frequentie van deze aandacht van belang. Volgens 60 procent van de secretarissen is dit een terugkerend thema. Ongeveer 30 procent heeft de indruk dat deze aandacht eenmalig is en één op de tien heeft hier geen zicht op.

Zoals u kunt aflezen in figuur 5.7 weet 40 procent van de secretarissen dat in 2010/2011 voor het laatst trainingen, workshops of voorlichting voor bestuursleden zijn gegeven over integriteit. In een derde van de gevallen zijn geen trainingen georganiseerd, aldus de bevraagde secretarissen.

Figuur 5.7 Periode laatste trainingen, workshops, voorlichting bestuur



De verschillen naar sector kunt u nagaan in tabel 5.3. In provincies worden volgens de secretarissen vaker dilemmatrainingen en workshops georganiseerd dan in de overige sectoren. Hetzelfde geldt voor het verspreiden van brochures. In dezelfde lijn blijkt dat bij de provincie vaker dan gemiddeld in 2010/2011 trainingen zijn georganiseerd. Ook blijkt dat bij de waterschappen vaker wordt genoemd dat eenmalig aandacht wordt besteed aan integriteit, terwijl dit bij provincies een terugkerend thema is. Er is geen verschil naar gemeentegrootte gevonden.

Tabel 5.3 Verschillen personeelsbeleid en cultuur naar sector

	Totaal Secretarissen	Gemeente	Provincie	Water-schap
Aandacht besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording van het bestuur bij een dilemmatraining, workshop of voorlichting	38% Ja		▲ 71%	
Aandacht besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording van het bestuur door het verspreiden van handreikingen en brochures	26% Ja		▲ 71%	
In welke mate wordt aandacht besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording van de bestuursleden?	31% Eenmalig		▼ 0%	▲ 58%
	60% Terugkerend		▲ 100%	
Wanneer zijn voor het laatst trainingen, workshop of voorlichting georganiseerd voor leden van het bestuur op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording?	39% 2010/2011		▲ 71%	

5.6 Handhaving

Het thema handhaving gaat in op de wijze waarop in het openbaar bestuur preventief en curatief aandacht wordt besteed aan de handhaving van integriteit. In de enquête over de bestuurlijke organisatie is dit gereduceerd tot een vraag naar de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon en procedures in geval van integriteitsinbreuken. Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op geregistreeerde integriteitsinbreuken¹⁶.

Samenvatting

Drie kwart van de secretarissen geeft aan dat er een aanspreekpunt is voor bestuursleden voor vragen over integriteit, 40 procent constateert dat er afspraken zijn over de te volgen procedure bij vermoedens van integriteitsinbreuken; een zelfde percentage weet dat deze afspraken er niet zijn. Er zijn geen verschillen naar sector. Binnen grote gemeenten zijn vaker afspraken over de te volgen procedure bij vermoedens van integriteitsinbreuken dan in kleinere gemeenten.

Geregistreeerde integriteitsinbreuken

De sector gemeente kent meer geregistreeerde integriteitsinbreuken binnen de bestuurlijke organisatie dan de andere sectoren.

Bijna drie kwart van de secretarissen geeft aan dat er voor bestuursleden een duidelijk aanspreekpunt is voor vragen over integriteit (zie tabel 5.4). Negen procent zegt het niet te weten en 18 procent denkt niet dat dit er is. Bij een vermoeden van integriteitsinbreuken zijn er volgens twee op de vijf secretarissen afspraken over de procedure. Eén op de vijf weet niet of deze afspraken er zijn en de rest zegt dat er geen afspraken zijn.

Tabel 5.4 Aanspreekpunt bestuur en procedure integriteitsinbreuken

	Nee	Ja	Weet niet/ onbekend
Is er voor de leden van het bestuur een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit?	18%	73%	9%
Zijn er afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) integriteitsinbreuken door leden van het bestuur	41%	39%	21%

Er zijn geen verschillen naar sector. In grote gemeenten zijn vaker afspraken gemaakt over de procedure bij vermoedens van integriteitsinbreuken dan in kleinere gemeenten (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Verschillen handhaving naar gemeentegrootte

	Totaal Secretarissen	Klein	Middelgroot	Groot
Zijn er afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) integriteitsinbreuken door leden van het bestuur	38% ja			▲ 67%

¹⁶ Een inbreuk is een duiding van een situatie die indruist tegen de waarden en de normen van de organisatie. Concreet betekent dit een gedraging die in is strijd met de letter of de geest van het vigerende integriteitsbeleid. Organisaties kunnen dan ook verschillen in hun interpretatie van het begrip integriteitsinbreuk.

Geregistreeerde integriteitsinbreuken

Aan de secretarissen is gevraagd naar de in 2011 geregistreeerde integriteitsinbreuken in de bestuurlijke organisatie. Daarbij is zowel gevraagd naar het aantal onderzoeken naar integriteitsinbreuken dat heeft plaatsgevonden als naar de sancties die daarop volgden voor de bestuurlijke organisatie. In tabel 5.6 is af te lezen dat de sector gemeente de meeste integriteitsinbreuken heeft geregistreeerd voor de bestuurlijke organisatie.

Tabel 5.6 Aantal geregistreeerde integriteitsinbreuken bestuurlijke organisatie

	Onderzoeken	Opgestapte bestuurders en volksvertegenwoordigers	Aangiften
Gemeenten	8	4	1
Provincies	0	1	0
Waterschappen	0	0	0
Totaal	8	5	1

Uit de onderzoeksresultaten is niet af te leiden of deze verschillen daadwerkelijk het gevolg zijn van een verschil in het aantal integriteitsinbreuken of dat er verschillen zijn in de wijze waarop integriteitsinbreuken en acties binnen organisaties worden geregistreeerd. Binnen de bestuurlijke organisatie worden binnen gemeenten meer integriteitsinbreuken gemeld door secretarissen dan binnen provincies en waterschappen. Het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers is dan ook vele malen groter binnen de sector gemeenten dan binnen provincies en waterschappen.

Bij tabel 5.6 moet ook worden opgemerkt dat een deel van de ondervraagde secretarissen de vragen naar het aantal onderzoeken en de daaropvolgende maatregelen niet konden beantwoorden, omdat ze het antwoord niet wisten en/of er geen registratie beschikbaar was. Zo lag het percentage secretarissen dat de vragen over de bestuurlijke organisatie niet kon beantwoorden tussen de 16 en 19 procent.

Door onduidelijkheid over de wijze waarop de registratie plaatsvindt van de gerapporteerde onderzoeken en maatregelen en doordat een substantieel aantal respondenten deze vragen niet kon beantwoorden, geeft tabel 5.6 verre van een volledig beeld van de geregistreeerde integriteitsinbreuken binnen het openbaar bestuur. Wel lijkt het aantal geregistreeerde integriteitsinbreuken samen te hangen met het aantal bestuurders in een sector.

5.7 Audit en rapportage

Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema audit en rapportage. Dit thema gaat in op de wijze waarop het gevoerde integriteitsbeleid wordt geëvalueerd en verantwoord. In dit onderzoek naar de bestuurlijke organisatie is dit niet expliciet gevraagd. Wel is in de vraag naar de wijze waarop integriteit aandacht krijgt meegenomen in hoeverre dit gebeurt via rapporten over het bestuur.

Samenvatting

Bij bestuurlijke organisaties wordt via rapportages over bestuur dan wel raad/PS weinig aandacht besteed aan integriteit.

Binnen bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen wordt weinig aandacht besteed aan integriteit via rapportages over het bestuur. Dit is in vijf procent van de bestuurlijke organisaties het geval. Dit is nader te zien in figuur 5.6 in paragraaf 5.5.

6 INTEGRITEITSBELEID VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête onder griffiers over het integriteitsbeleid in het volksvertegenwoordigend orgaan. Het gaat om de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen. Deze enquête volgt de integriteitsinfrastructuur die is ontwikkeld door BIOS (zie ook bijlage 3). Ook de beschrijving van de resultaten volgt deze infrastructuur. Beginnend bij het thema organisatie en borgen worden vervolgens de thema's commitment en visie, waarden en normen, regels en procedures, personeelsbeleid en cultuur, handhaving en audit en rapportage behandeld. Bij elke thema treft u een samenvatting van de resultaten aan.

Verschillen tussen griffiers uit de drie sectoren van het openbaar bestuur en naar gemeentegrootte onder gemeentegriffiers worden weergegeven in schema's. Door de zeer kleine populatie provinciegriffiers geeft een vergelijking van de percentages snel een vertekend beeld van de verschillen. Daarom is ervoor gekozen om niet alle percentages weer te geven, maar alleen die verschillen die aangeven dat er een duidelijke indicatie is dat de resultaten binnen een sector afwijkt van het gemiddelde over alle griffiers.

In deze schema's wordt met een pijl omhoog (groen) aangegeven dat een beduidend hoger percentage griffiers een antwoord heeft gegeven dan gemiddeld. Een pijl omlaag (rood) geeft aan dat substantieel minder griffiers in een sector een bepaald antwoord hebben gekozen dan gemiddeld. Naast deze pijlen staat het percentage griffiers in de sector die dit antwoord heeft gegeven. In het tabellenboek zijn uiteraard alle percentages naar sector terug te vinden. Hetzelfde geldt voor de percentages naar gemeentegrootte.

6.1 Organisatie en borgen

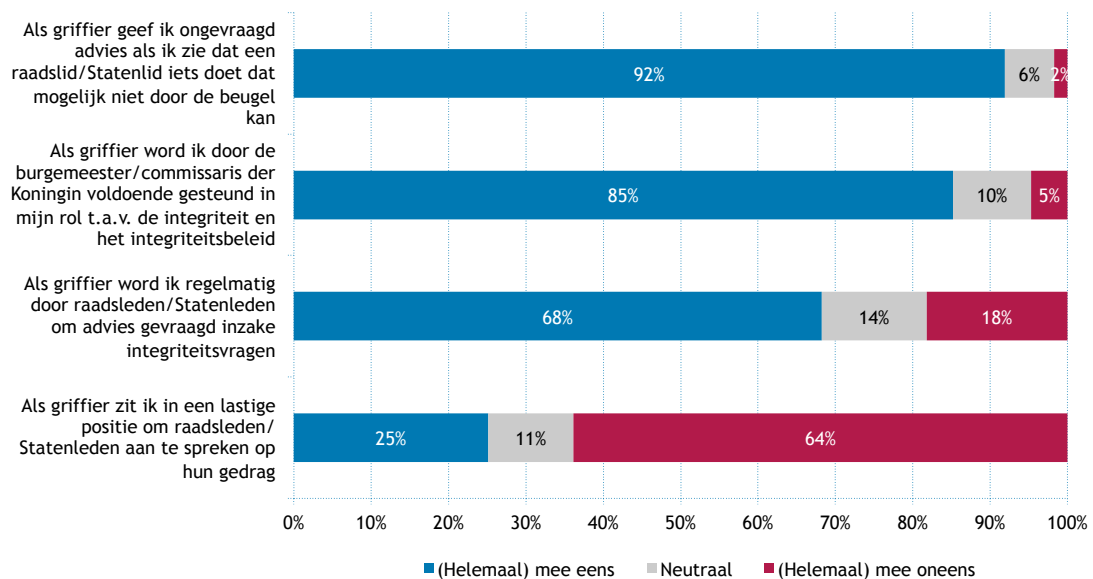
Deze paragraaf belicht het thema organisatie en borgen. Dit thema gaat wat betreft de volksvertegenwoordigende organen in op de rol van de griffier. Ook komt aan bod welke functionaris het meest geëigend is om het bestuur aan te spreken.

Samenvatting

Het overgrote merendeel van de griffiers geeft ongevraagd advies bij het zien van ongeoorloofd gedrag van een raads- of Statenlid. Op hun beurt wordt twee derde regelmatig door raads- en Statenleden om advies gevraagd. Een kwart geeft aan in een lastige positie te zitten om raads- en Statenleden aan te spreken op hun gedrag. Wel ervaart het merendeel steun van de burgemeester/commissaris der Koningin. Het overgrote deel van de griffiers vindt de burgemeester/commissaris der Koningin zowel formeel als in de praktijk de meest aangewezen functionaris om de raads- en Statenleden aan te spreken. Voor het aanspreken van het algemeen bestuur achten alle ondervraagde secretarissen-directeur de dijkgraaf zowel in de praktijk als formeel in de beste positie om dit te doen. De provinciegriffiers geven vaker aan dan gemeentegriffiers dat ze om advies worden gevraagd bij integriteitsvragen. Gemeentegriffiers uit kleine gemeenten vinden zichzelf minder vaak geschikt om raadsleden aan te spreken. Er zijn geen verschillen gevonden naar sector.

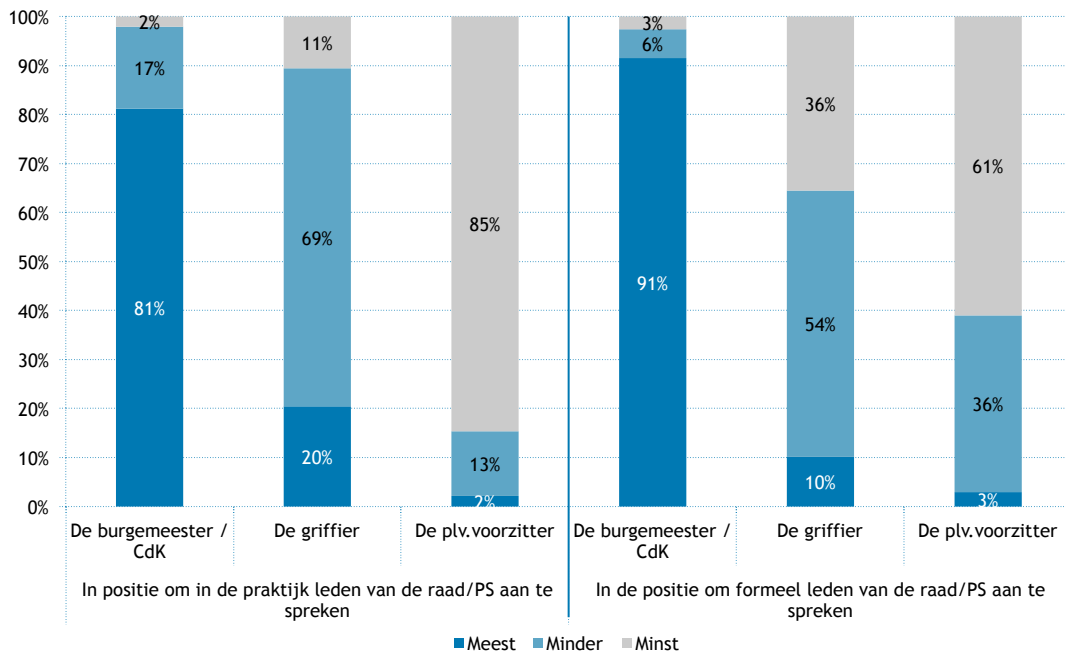
Zoals is te zien in figuur 6.1, geeft het overgrote deel van de griffiers ongevraagd advies als ze zien dat een raads- of Statenlid iets doet dat onmogelijk door de beugel kan. Ze voelen zich hierbij vaak gesteund door burgemeester/commissaris der Koningin. Twee derde voelt zich bij het aanspreken niet belemmerd door hun positie, een kwart ervaart deze belemmering wel. Ook griffiers worden benaderd voor advies. Zo blijkt uit de resultaten dat twee derde regelmatig door raads- en Statenleden om advies worden gevraagd bij integriteitsvragen.

Figuur 6.1 Rol griffier



Ondanks dat de meeste griffiers zelf in actie komen, vindt het overgrote deel de burgemeester/commissaris der Koningin zowel formeel als in de praktijk de meest aangewezen functionaris om de raads- en Statenleden aan te spreken. Een vijfde vindt zichzelf in de praktijk het meest geschikt, een tiende acht zichzelf ook in formele zin de geëigende functionaris. In figuur 6.2 zijn de resultaten in een grafiek uitgewerkt.

Figuur 6.2 Functionaris met positie om raad/PS-leden aan te spreken



Aan de secretarissen-directeur van de waterschappen is de vraag voorgelegd welke functionaris in de praktijk in de beste positie verkeert en welke formeel over de positie beschikt om leden van het algemeen bestuur aan te spreken. De dijkgraaf is volgens alle ondervraagde secretarissen-directeuren zowel in de beste positie als formeel in de positie om het algemeen bestuur aan te spreken. Relevante verschillen naar sector zijn niet gesignaleerd.

De provinciegriffiers geven vaker aan dat ze om advies worden gevraagd bij integriteitsvragen dan gemiddeld. Er zijn geen verschillen gevonden naar gemeentegrootte.

Tabel 6.1 Verschillen rol naar sector

	Totaal Griffiers	Gemeente	Provincies
Als griffier word ik regelmatig door raadsleden/Statenleden om advies gevraagd inzake integriteitsvragen	68% Helemaal mee eens		▲ 100%

In tabel 6.2 kunt u de verschillen naar gemeentegrootte aflezen waar het gaat om de functionaris die het beste in de positie is om raads- en Statenleden aan te spreken. Gemeentegriffiers uit kleine gemeenten vinden zichzelf minder vaak geschikt om raadsleden aan te spreken. Er zijn geen verschillen gevonden naar sector.

Tabel 6.2 Verschillen positie naar gemeentegrootte

	Totaal Griffiers	Klein	Middelgroot	Groot
In positie om formeel leden van de raad/PS aan te spreken: griffier	54% Minder	▼ 41%		
In positie om formeel leden van de raad/PS aan te spreken: griffier	35% Minst	▲ 46%		

6.2 Commitment en visie

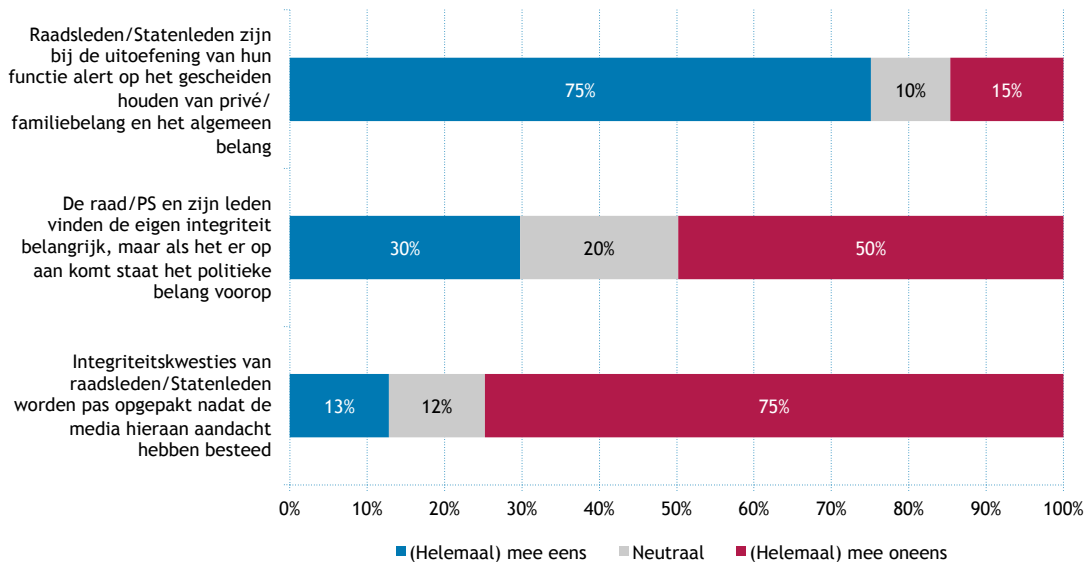
In deze paragraaf komen de resultaten voor het thema commitment en visie aan bod. Dit thema gaat in op de aandacht die er binnen de volksvertegenwoordigende organen is voor integriteit.

Samenvatting

Het overgrote deel vindt dat raads- en Statenleden alert zijn op het scheiden van privé en algemeen belang en dat integriteitskwesties niet pas worden opgepakt na media-aandacht. Voorts blijkt dat ongeveer 30 procent van de griffiers vindt dat raads- en Statenleden het politieke belang belangrijker achten dan hun eigen integriteit. Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte.

Aan griffiers zijn drie stellingen voorgelegd over de aandacht voor integriteit vanuit het volksvertegenwoordigend orgaan. Figuur 6.3 toont de resultaten. Het blijkt dat drie kwart van mening is dat raads- en Statenleden bij de uitoefening van hun functie alert zijn op het gescheiden houden van privé en algemeen belang. Ook is drie kwart van mening dat integriteitskwesties van raads- en staatsleden niet pas worden opgepakt als de media hieraan aandacht heeft besteed. De helft van de griffiers ziet dat de raad/PS de eigen integriteit belangrijker vindt dan het politieke belang en 30 procent vindt dat de raad/PS het politieke belang verkiest boven de eigen integriteit.

Figuur 6.3 Aandacht integriteit vanuit raad/PS



Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte gevonden.

6.3 Waarden en normen

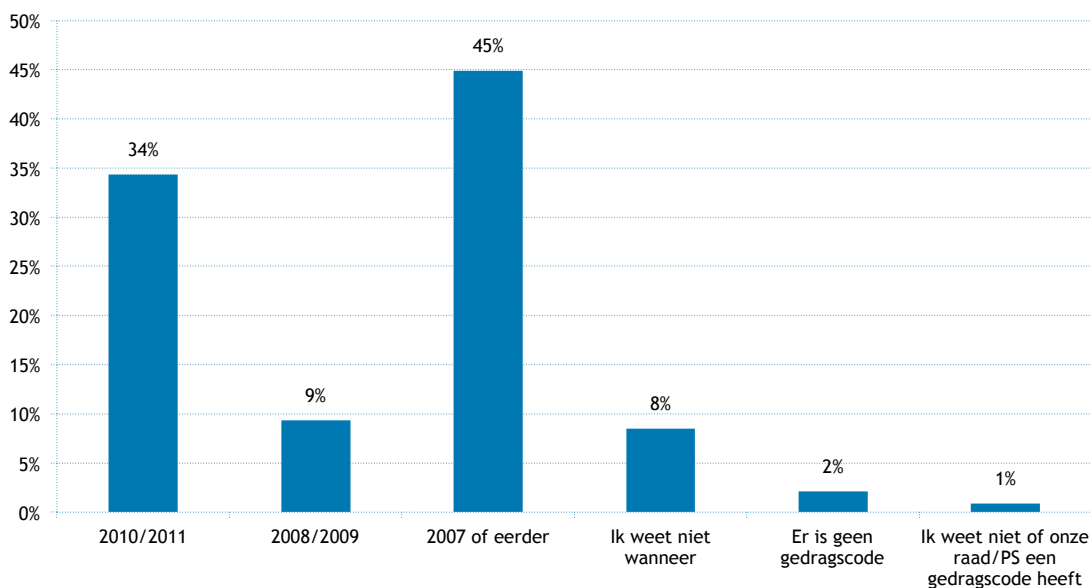
In deze paragraaf komt het thema waarden en normen aan bod. Waarden en normen zijn in dit onderzoek gekoppeld aan het hebben en actualiseren van een gedragscode.

Samenvatting

Nagenoeg alle organisaties beschikken over een gedragscode. Een derde van de volksvertegenwoordigende organen heeft in 2010/2011 de gedragscode geactualiseerd. Twee derde van de griffiers geeft aan dat er een gezamenlijke gedragscode is voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Er zijn geen verschillen naar sector en gemeentegrootte.

Aan griffiers is gevraagd wanneer de gedragscode voor de raad/provinciale staten voor het laatst is geactualiseerd; 45 procent geeft aan dat dit in 2007 of eerder is geweest en een derde zegt dat de gedragscode voor het laatst in 2010/2011 is geactualiseerd. Acht procent weet niet wanneer de code voor het laatst is geactualiseerd.

Figuur 6.4 Actualisatie gedragscode



Griffiers hebben ook de vraag voorgelegd gekregen of er een gezamenlijk gedragscode integriteit is voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Ruim twee derde geeft aan dat dit het geval is. Volgens 30 procent heeft de raad/PS een eigen gedragscode en de rest weet niet of er een gezamenlijk gedragscode is. Er zijn op dit punt geen verschillen naar sector of gemeentegrootte uit het onderzoek naar voren gekomen.

6.4 Regels en procedures

Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema regels en procedures. Dit thema is gericht op regels en procedures om belangenverstrengeling en misbruik van functies te voorkomen.

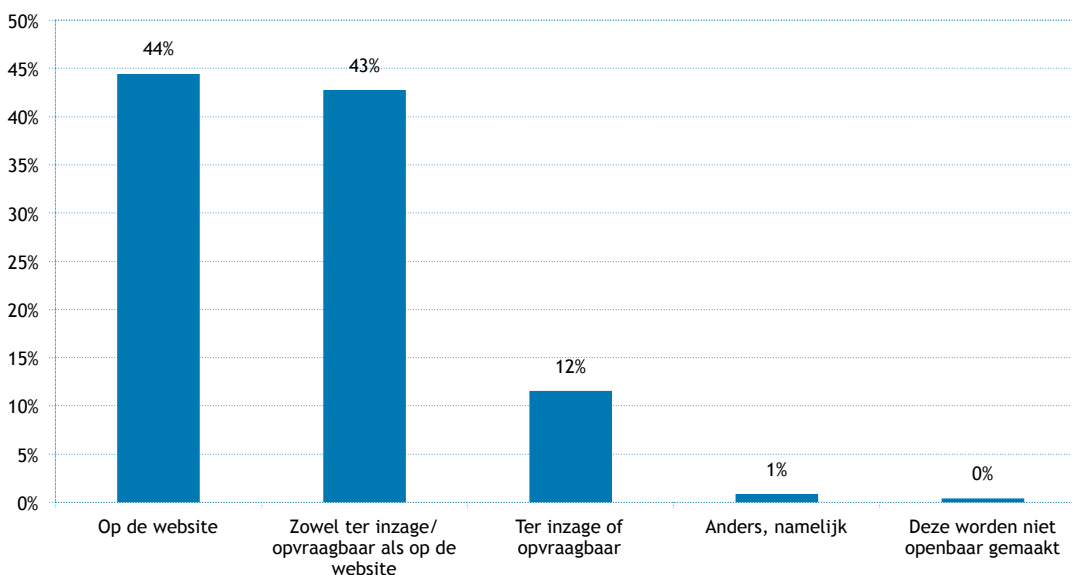
Samenvatting

Het overgrote deel van volksvertegenwoordigende organen heeft regels over het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen en het gebruik van onkostenvergoeding/het doen van declaraties, aldus de bevroegde griffiers. Nevenwerkzaamheden van raads- en Statenleden worden vrijwel altijd bekend gemaakt, hetzij via de website hetzij ter inzage of opvraagbaar.

Aan griffiers is de vraag gesteld of er regels zijn vastgelegd over het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen en het gebruik van de vergoedingen/het doen van declaraties voor volksvertegenwoordigers. Vier op de vijf griffiers weet dat er regels zijn voor het gebruik van fractievergoedingen en het doen van declaraties. Nog iets meer griffiers weten dat er regels zijn voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen.

Nevenwerkzaamheden van volksvertegenwoordigers worden vrijwel altijd bekend gemaakt, zo geven de griffiers aan. Zoals is te zien in figuur 6.5, gebeurt dit vooral via de website of in combinatie met de mogelijkheid dit in te zien of op te vragen.

Figuur 6.5 Wijze van openbaar maken nevenwerkzaamheden



Er zijn geen verschillen gevonden naar sector en gemeentegrootte.

6.5 Personeelsbeleid en cultuur

In deze paragraaf leest u de resultaten voor het thema personeelsbeleid en cultuur. Dit gebied gaat in op de wijze waarop in het personeelsbeleid aandacht wordt besteed aan integriteit en bewustwording.

Samenvatting

Volksvertegenwoordigende organen zetten vooral de ambtseed en gedragscode in om aandacht voor integriteit te vragen. Rapportages over de raad/PS komen vrijwel niet voor. In twee derde van de gevallen is integriteit een terugkerend thema. Bij 60 procent van de gemeenten zijn in 2010/2011 trainingen of voorlichting gegeven aan raadsleden. Er zijn geen verschillen tussen de sectoren. Wel zijn in 2010/2011 minder vaak trainingen gegeven in kleine gemeenten dan in de grotere.

Zoals u kunt lezen in figuur 6.6, wordt bij raads- en Statenleden in drie kwart van de gevallen via het verspreiden van de gedragscode en bij het afleggen van de eed (belofte of verklaring) aandacht besteed aan integriteit (srisico's) en moreel bewustzijn. Ook een dilemmatraining, workshop of voorlichting wordt hiervoor ingezet door bijna de helft van de organisaties. Rapportages over de raad/PS noemt vrijwel niemand als een manier om hieraan aandacht te besteden. Bij de 'anders, namelijk' categorie, goed voor een kleine 20 procent van de antwoorden, wordt vooral genoemd het bespreken met de (fractie/raads)voorzitter, het presidium of de griffier. Ook het rechtstreeks aanspreken bij een concrete casus wordt genoemd, evenals het aan kaarten tijdens het intakegesprek voorafgaand aan de benoeming en tijdens het introductieprogramma.

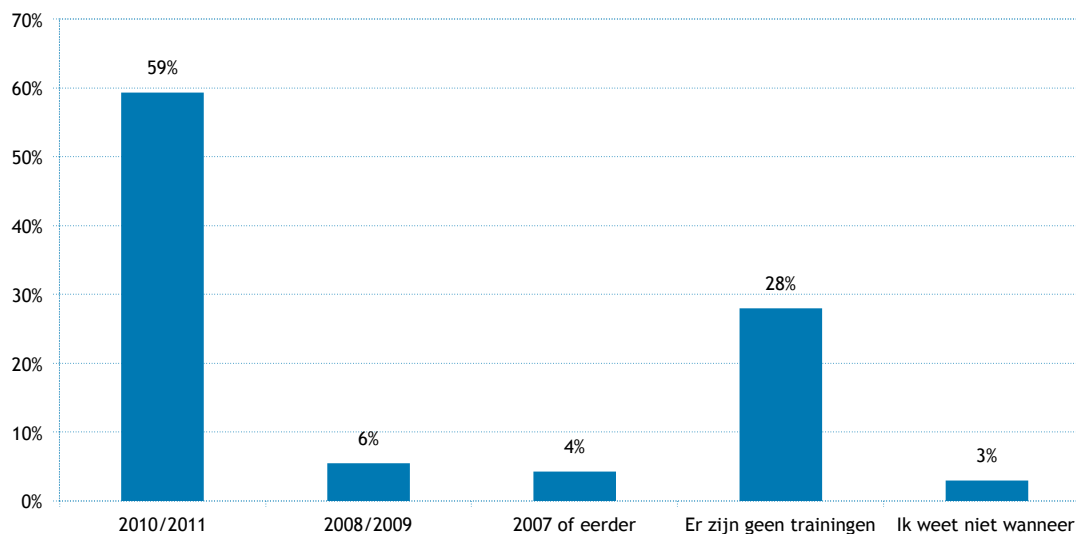
Figuur 6.6 Wijze waarop integriteit raads- en Statenleden aandacht krijgt



Wat de frequentie van de aandacht betreft, geeft 64 procent van de griffiers aan dat integriteit een terugkerend thema is. Volgens ongeveer 30 procent is dit eenmalig en 4 procent weet dit niet.

Figuur 6.7 laat zien wanneer voor het laatst trainingen en workshops zijn gehouden en voorlichting is gegeven. Bijna 60 procent van de griffiers meent dat in 2010/2011 voor het laatst trainingen, workshops of voorlichting over integriteit zijn gegeven voor raads- en Statenleden. Bijna 30 procent geeft aan dat er geen trainingen georganiseerd zijn op het gebied van integriteit.

Figuur 6.7 Periode laatste trainingen/voorlichting raads- en Statenleden



Er zijn geen verschillen gevonden naar sector. In tabel 6.3 is te zien dat kleine gemeenten minder vaak in 2010/2011 trainingen hebben georganiseerd dan grotere gemeenten.

Tabel 6.3 Verschillen personeelsbeleid en cultuur naar gemeentegrootte

	Totaal Griffiers	Klein	Middelgroot	Groot
Wanneer zijn voor het laatst trainingen, workshops of voorlichting georganiseerd voor leden van de raad/PS op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording?	59% 2010/2011	▼ 45%		

6.6 Handhaving

Het thema handhaving gaat in op de wijze waarop in het openbaar bestuur preventief en curatief aandacht wordt besteed aan de handhaving van integriteit. In de enquête aan griffiers is in dit kader gevraagd naar de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon en procedures in geval van integriteitsinbreuken. Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op gesignaleerde integriteitsinbreuken¹⁷. Voor inzicht in het aantal geregistreerde integriteitsinbreuken verwijzen we naar paragraaf 5.6.

Samenvatting

Ruim 70 procent van de griffiers ziet voor de leden van de raad/PS een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit. In de helft van de gevallen zijn geen afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van schendingen, in vier op de tien gevallen zijn deze afspraken wel gemaakt. Zowel het aanwezig zijn van een aanspreekpunt als van procedureafspraken wordt vaker genoemd door provincie- dan door gemeentegriffiers. In kleine gemeenten zijn minder vaak afspraken gemaakt over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van schendingen dan in de grotere gemeenten.

Gesignaleerde integriteitsinbreuken

Het merendeel van de griffiers signaleert geen integriteitsinbreuken bij raads- en Statenleden. Hetzelfde geldt voor de secretaris-directeur waar het gaat om AB-leden. Geheel in lijn met de conclusie dat de burgemeester/CdK en de dijkgraaf de beste positie hebben om op te treden in geval van integriteitsincidenten, bespreekt twee derde van de griffiers een incident met het betrokkene lid of met de burgemeester/CdK, de meeste secretarissen-directeur bespreken het met de dijkgraaf. Bijna twee derde van de griffiers voelt zich zeer gesteund. Ook voelen de meeste secretarissen-directeur zich gesteund.

Ruim 70 procent van de volksvertegenwoordigende organen hebben voor de leden van de raad/PS een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit, een kwart heeft dit niet. Als er echter vermoedens zijn van integriteitsinbreuken, dan zijn er in de helft van de organisaties geen afspraken vastgelegd over de procedure die gevolgd moet worden. In 42 procent van de organisaties zijn deze afspraken wel gemaakt (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4 Aanspreekpunt raad/PS en procedure integriteitsinbreuken

	Nee	Ja	Weet niet/ onbekend
Is er voor de leden van de raad/PS een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit?	26%	71%	3%
Zijn er afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) schendingen?	50%	42%	8%

Als we kijken naar verschillen tussen de sectoren, wordt duidelijk dat provincies vaker een duidelijk aanspreekpunt hebben voor vragen over integriteit dan gemeenten en waterschappen. Ook hebben ze vaker afspraken gemaakt over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van schendingen.

Tabel 6.5 Verschillen handhaving naar sector

	Totaal Griffiers	Gemeente	Provincies
Is er voor de leden van de raad/PS een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit?	71% Ja		▲ 100%
Zijn er afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) schendingen?	42% Ja		▲ 71%

In kleine gemeenten zijn minder vaak afspraken gemaakt over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van schendingen dan in de grotere gemeenten.

Tabel 6.6 Verschillen handhaving naar gemeentegrootte

	Totaal Griffiers	Klein	Middelgroot	Groot
Zijn er afspraken over de procedure die gevolgd wordt bij vermoedens van (ernstige) schendingen?	41% Ja	▼ 28%		

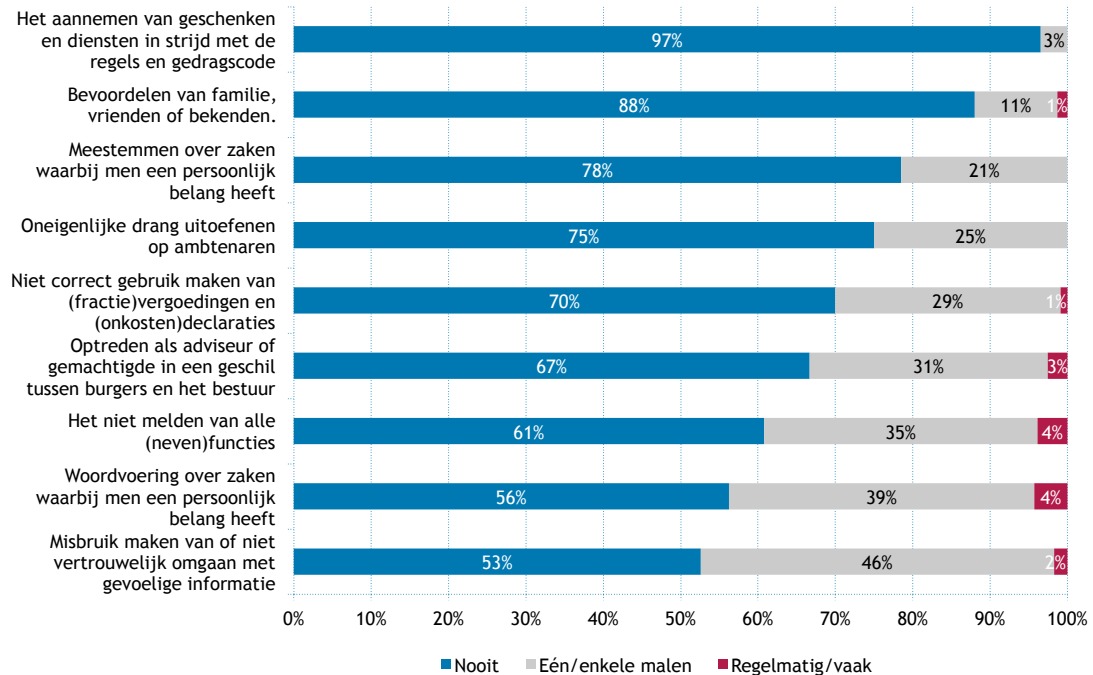
¹⁷ Een inbreuk is een duiding van een situatie die indruist tegen de waarden en de normen van de organisatie. Concreet betekent dit een gedraging die in is strijd met de letter of de geest van het vigerende integriteitsbeleid. Organisaties kunnen dan ook verschillen in hun interpretatie van het begrip integriteitsinbreuk.

Gesignaleerde integriteitsinbreuken

Aan de griffiers en de secretaris-directeur zijn vragen voorgelegd over de mate waarin ze bepaalde integriteitsinbreuken signaleren, welke actie ze ondernemen als ze dergelijke inbreuken waarnemen en of ze zich gesteund voelen bij hun ondernomen actie.

Allereerst is de griffiers gevraagd hoe vaak ze integriteitsinbreuken signaleren bij raads- en Statenleden. In algemene zin is te melden dat het merendeel geen integriteitsinbreuken signaleert bij raads- en Statenleden. Wel laat figuur 6.8 zien dat een derde of meer een of enkele malen heeft gezien dat raads- of Statenleden optreden als adviseur of gemachtigde in een geschil tussen burgers en het bestuur, niet alle (neven)functies melden, het woord voeren over zaken waarbij men een persoonlijk belang heeft of misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.

Figuur 6.8 Frequentie gesignaleerde integriteitsinbreuken raad/PS-leden



Ook de secretarissen-directeur hebben bovenstaande integriteitsinbreuken voorgelegd gekregen met de vraag hoe vaak ze deze signaleren. Het blijkt dat alle bovenstaande integriteitsinbreuken door slechts één enkele secretaris-directeur worden geconstateerd. Als ze gesignaleerd worden dan is dit over het algemeen één of enkele malen, maar zelden regelmatig/vaak. Misbruik maken van of het niet vertrouwelijk omgaan met informatie en oneigenlijke drang uitoefenen op ambtenaren worden het vaakst gezien.

De actie die de griffiers nemen in geval van een waargenomen incident, is in twee derde van de gevallen het bespreken van het incident met het betrokken lid en/of met de burgemeester/CdK. Dit komt overeen met de in paragraaf 6.1 gemelde opvatting van de griffiers dat de burgemeester/CdK de beste positie heeft om de leden aan te spreken. Bij de 'anders namelijk' categorie, goed voor 13 procent, worden vooral het bespreken met het presidium of de fractievoorzitter genoemd. Uit onderstaande figuur blijkt tevens dat een vijfde van de griffiers nooit een incident heeft waargenomen.

Figuur 6.9 Actie ondernomen bij incident(en) door griffier



Als een secretaris-directeur, op zijn beurt, een integriteitsinbreuk signaleert, onderneemt deze in bijna alle gevallen actie. De meesten bespreken dit met het lid in kwestie en/of met de dijkgraaf. Met andere functionarissen wordt hier nauwelijks over gesproken.

Bijna twee derde van de griffiers voelt zich zeer gesteund en voor iets meer dan een kwart was het niet van toepassing. Ook de secretarissen-directeur voelden zich, als ze iets besproken hadden met de dijkgraaf, zeer gesteund. Slechts één secretaris-directeur voelde zich nauwelijks gesteund.

Tabel 6.7 geeft de verschillen tussen gemeenten en provincies weer. Er zijn geen verschillen gevonden naar gemeentegrootte.

Tabel 6.7 Verschillen gesignaleerde integriteitsinbreuken naar sector

	Totaal Griffiers	Gemeente	Provincies
Het niet melden van alle (neven)functies	61% Nooit		▼ 29%
Niet correct gebruik maken van (fractie)vergoedingen en (onkosten)declaraties	70% Nooit		▼ 29%
Niet correct gebruik maken van (fractie)vergoedingen en (onkosten)declaraties	11% Enkele malen		▲ 43%
Misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie	27% Eenmaal		▲ 57%
Optreden als adviseur of gemachtigde in een geschil tussen burgers en het bestuur	67% Nooit		▲ 100%

6.7 Audit en rapportage

Deze paragraaf behandelt de resultaten voor het thema audit en rapportage. Dit thema gaat in op de wijze waarop het gevoerde integriteitsbeleid wordt geëvalueerd en verantwoord. In dit onderzoek is hier voor de volksvertegenwoordigende organen niet expliciet gevraagd. Wel is in de vraag naar de wijze waarop integriteit aandacht krijgt meegenomen in hoeverre dit gebeurt via rapporten over het bestuur.

Samenvatting

Bij volksvertegenwoordigende organen wordt via rapportages over de raad/PS weinig aandacht besteed aan integriteit.

Binnen volksvertegenwoordigende organen wordt weinig aandacht besteed aan integriteit via rapportages over de raad/PS. Dit is bij vrijwel geen van de volksvertegenwoordigende organen het geval. Dit is nader te zien in figuur 6.6 in paragraaf 6.5.

ONTWIKKELING BELEID



7 ONTWIKKELING BELEID AMBTELIJKE ORGANISATIE

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling die ambtelijke organisaties de afgelopen jaren hebben doorgemaakt op het gebied van het integriteitsbeleid. Hiertoe is gebruik gemaakt van het in 2008 uitgebrachte rapport *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*¹⁸. In dit rapport is het integriteitsbeleid van 2007 bekeken vanuit de wettelijk vastgelegde verplichtingen op basis van de Ambtenarenwet en de bestuurlijke afspraken (basisnormen) op het gebied van integriteit. Tevens zijn in het rapport uit 2008 de resultaten van 2007 afgezet tegen de resultaten van eenzelfde inventarisatie uit 2004, die als nulmeting diende. Om een vergelijking van de resultaten uit 2012 met 2007 en 2004 mogelijk te maken, zijn in dit hoofdstuk ook de wet en basisnormen als uitgangspunt genomen. Voor meer informatie over de wetten en normen ten aanzien van integriteit, verwijzen we u naar bijlage 2 'Wet en basisnormen'. In dit hoofdstuk komen alleen die wetsartikelen en basisnormen aan de orde waarover vragen zijn gesteld in alle onderzoeken (2012, 2007 en 2004). Naast de ontwikkeling in het integriteitsbeleid over de afgelopen jaren, leest u in dit hoofdstuk ook in hoeverre binnen de ambtelijke organisatie aan de wettelijke bepalingen en de basisnormen integriteit wordt voldaan.

Samenvatting

Volgens de secretarissen voldoet in 2012 een meerderheid van de ambtelijke organisaties binnen het openbaar bestuur op bijna alle punten aan de wetten en normen rond integriteit. Op meerdere onderdelen voldoet zelfs meer dan negentig procent van de organisaties aan de wetten en normen. Alleen aan de wetten en normen rondom kwetsbare functies, handelingen en processen en de melding van financiële belangen wordt door minder dan de helft van de organisaties uitvoering aan gegeven.

De ontwikkeling ten aanzien van integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie is de afgelopen jaren overwegend positief geweest. Vooral tussen 2004 en 2007 heeft het integriteitsbeleid zich op bijna alle punten doorontwikkeld. Alleen wat betreft de toegang tot een onafhankelijke instantie is een daling van het aantal secretarissen te zien dat aangeeft dat uitvoering wordt gegeven aan deze basisnorm ten opzichte van een eerdere meting.

Naar sector lijkt het rijk op de punten overzicht van kwetsbare functies en de regeling rond de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden een negatieve ontwikkeling te hebben doorgemaakt, terwijl de verantwoording via jaarstukken is toegenomen. Ook voor waterschappen en gemeenten geldt dat de ontwikkeling in de verantwoording positief was en er is ook een meer dan gemiddelde toename te zien in de scholing en vorming. De provincies laten een daling in de mate van verantwoording via jaarstukken zien, maar loopt samen met het rijk op andere gebieden voorop.

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*. Den Haag

Tabel 7.1 vat de situatie binnen de ambtelijke organisatie samen. In de tekst vindt u een toelichting op deze tabel.

Tabel 7.1 Ontwikkelingen ambtelijke organisatie versus wetten en normen

Type	Wetten/normen en uitwerking naar vragen	Ambtelijke organisatie		
		% voldoet in 2012	2012 t.o.v. 2004	2012 t.o.v. 2007
Wet + Norm	Integriteitsbeleid			
	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	98%	▲	—
Wet + Norm	Gedragscode			
	Gedragscode aanwezig	97%	▲	—
Wet	Jaarlijkse verantwoording (geen uitsluitel)			
Wet	Afleggen eed of belofte			
	Afleggen eed of belofte	95%	▲	▲
Norm	Kwetsbare functies, handelingen en processen			
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen	43%		
	Overzicht van kwetsbare functies	28%	▲	—
	Maatregelen om integriteitsinbreuken te voorkomen	86%	▲	—
Wet	Integriteit onderdeel van personeelsbeleid			
	Integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid betrokken	98%-100%		
	Integriteit onderdeel functionerings-/beoordelingsgesprekken	91%		▲
	Integriteit onderdeel management-, afdelings- of werkoverleg	82%		—
Wet	Scholing en vorming			
	Scholing en training maakt onderdeel van personeelbeleid	54%		▲
Wet + Norm	Nevenwerkzaamheden			
	Regeling voor melden nevenwerkzaamheden	98%	▲	▲
	Overzicht nevenwerkzaamheden	70%	▲	—
	Regeling verplichte openbaarmaking	59%	▲	▲
Wet + Norm	Melding financiële belangen			
	Regeling voor melding financiële belangen	49%	▲	▲
Wet + Norm	Procedure bij melding misstanden			
	Procedure voor melding van misstanden aanwezig	97%	▲	—
	Toegang tot onafhankelijke instantie	63%	—	▼
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	92%	▲	▲
Norm	Procedure bij onderzoek naar misstanden/integriteitsinbreuken			
	Vastgestelde procedure voor onderzoek naar misstanden/integriteitsinbreuken	60%	▲	▲

Integriteitsbeleid is vastgelegd en wordt gevoerd

In zowel 2004 als 2007 als 2012 is een vraag gesteld waaruit op te maken is of het integriteitsbeleid schriftelijk is vastgelegd voor de ambtelijke organisatie. Uit een vergelijking van de resultaten over deze jaren komt naar voren dat dit duidelijk is toegenomen. Geeft in 2004 nog 67 procent van de secretarissen aan dat er een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid is, is dit in 2007 92 procent en in 2012 98 procent. Aan deze basisnorm voldoen dus volgens de secretarissen zo goed als alle organisaties binnen het openbaar bestuur. In hoeverre dit beleid ook gevoerd wordt is helaas niet op te maken uit de resultaten. Waar in 2004 vooral de respondenten bij gemeenten en waterschappen vaker aangaven dat er geen vastgelegd integriteitsbeleid was, zijn in 2012 de verschillen tussen de sectoren minimaal.

Gedragscode

Sinds 2004 is het aantal respondenten dat voor de ambtelijke organisatie een gedragscode meldt, toegenomen. In 2012 voldoet de eigen organisatie volgens bijna alle secretarissen aan de Ambtenarenwet op dit punt. Tussen de sectoren is tussen 2012 en de voorgaande jaren geen duidelijke verschillen gesignaleerd.

Jaarlijkse verantwoording

Over de ambtelijke organisatie wordt in 2012 volgens 46 procent van de secretarissen verantwoording afgelegd via jaarstukken over het gevorderde integriteitsbeleid. Dit is gelijk aan het percentage in 2007, maar hoger dan in 2004 (19%). Het lijkt er dus op dat er zich tussen 2004 en 2007 een toename heeft voorgedaan die niet heeft doorgezet na 2007. Binnen het rijk, gemeenten en waterschappen lijkt in 2012 iets vaker verantwoording te worden afgelegd via jaarstukken dan in 2007, maar bij de provincies lijkt het gedaan in 2012 ten opzichte van 2007. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat bij het rijk en de provincies in 2007 veel meer organisaties verantwoording afleggen via de jaarstukken dan binnen gemeenten en waterschappen.

Afleggen eed of belofte

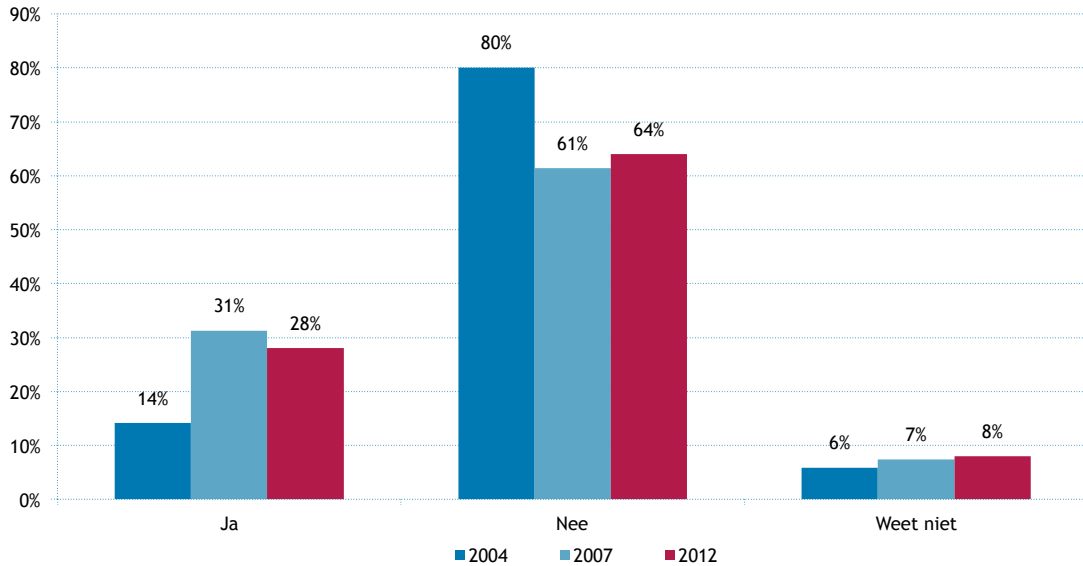
Aan secretarissen is de vraag voorgelegd of ambtenaren bij indiensttreding de ambteed of –belofte moeten afleggen. In 2012 geeft 95 procent van de secretarissen aan dat dit het geval is en de organisaties dus conform de wet handelen. In 2004 was dit nog maar een kwart. In bijna alle sectoren is te zien dat tussen 2004 en 2007

het afleggen van de eed of belofte een vlucht nam en dit tussen 2007 en 2012 verder is toegenomen. Alleen bij het rijk was het ook al in 2004 gebruikelijk dat de ambtseed werd afgelegd.

Kwetsbare functies, handelingen en processen

Uit figuur 4.12 in hoofdstuk 4 (Audit en rapportage) blijkt dat 39 procent van de secretarissen aangeeft dat er nooit een onderzoek heeft plaatsgevonden naar kwetsbare handelingen, functies en processen en een substantieel deel het antwoord op deze vraag niet wist. Dit betekent dat volgens de secretarissen in ieder geval twee op de vijf organisaties binnen het openbaar bestuur niet aan deze basisnorm voldoet. Een directe vraag naar onderzoeken naar kwetsbare handelingen, functies en processen is in 2004 en 2007 niet gesteld. Wel is in alle drie de jaren de vraag voorgelegd of de organisatie een overzicht bijhoudt van kwetsbare functies.

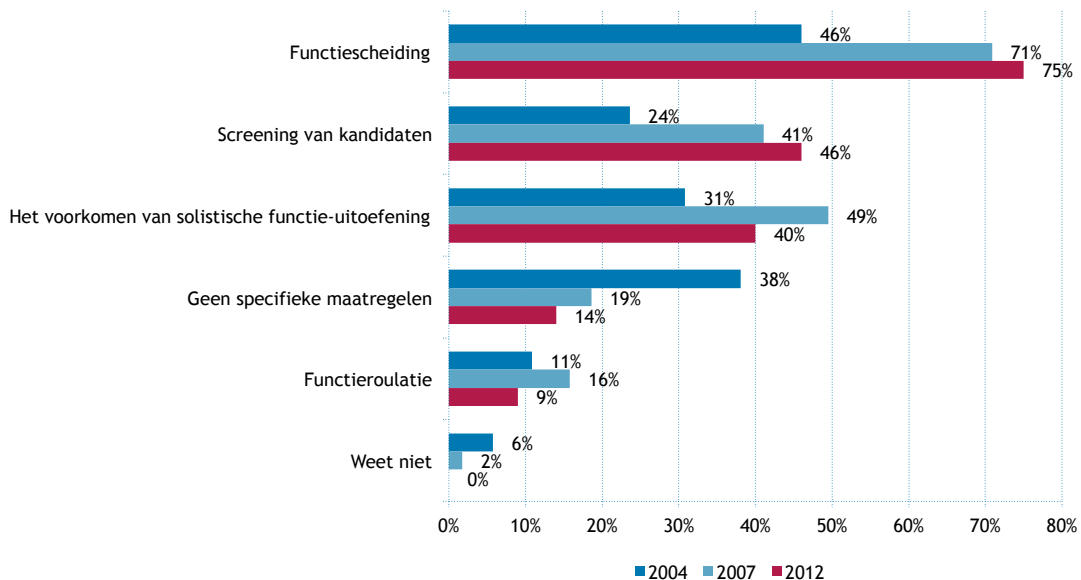
Figuur 7.1 Bijhouden overzicht van kwetsbare functies



In de meeste organisaties lijkt dit niet het geval te zijn. In 2012 houdt 64 procent van de organisaties geen overzicht van kwetsbare functies bij (zie figuur 7.1). In 2004 was dit percentage hoger en in 2007 nagenoeg gelijk. Er heeft zich in het verleden dus een positieve ontwikkeling voorgedaan in de mate waarin organisaties in het openbaar bestuur voldeden aan de basisnorm, maar sinds 2007 heeft deze ontwikkeling niet doorgezet waardoor nu bijna twee derde van de organisaties uitvoering geeft aan de norm om een overzicht van kwetsbare functies bij te houden. Hierin verschillen de sectoren wel duidelijk van elkaar. Binnen het rijk en de provincies lijkt het door de jaren heen veel gebruikelijker om een overzicht van kwetsbare functies bij te houden dan binnen gemeenten en waterschappen. Daarnaast lijkt de ontwikkeling binnen het rijk negatief te zijn, aangezien in 2004 meer secretarissen zeiden dat er een overzicht werd bijgehouden dan in 2012.

Figuur 7.2 laat zien dat volgens secretarissen de meest organisaties in 2012, wel voldoen aan de basisnorm om maatregelen te hebben die integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies voorkomen. Veertien procent van de secretarissen geeft aan dat er geen specifieke afspraken zijn. In 2004 was dit nog 38 procent van de secretarissen. Functiescheiding wordt het meest ingezet om integriteitsinbreuken tegen te gaan, gevolgd door screening van kandidaten. Het voorkomen van solistische functies komt ook voor, maar minder dan in 2007. Functieroulatie wordt niet vaak ingezet en ook minder dan in voorgaande jaren. Wel wordt dit al sinds 2004 vaker gehanteerd binnen het rijk en de provincies dan binnen gemeenten en waterschappen. In 2004 werd binnen het rijk en de provincies ook al vaker functiescheiding toegepast dan in gemeenten en waterschappen. Inmiddels wordt dit in bijna alle sectoren even vaak gebruikt, behalve binnen waterschappen waar dit minder vaak voorkomt. De screening van kandidaten is binnen alle sectoren toegenomen de afgelopen jaren. Bij het rijk komt dit al jarenlang het meeste voor.

Figuur 7.2 Maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken



Integriteit als onderdeel van het personeelsbeleid

In 2012 is niet de vraag gesteld of het integriteitsbeleid onderdeel is van het personeelsbeleid maar op welke manieren integriteit onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid. Uit de antwoorden blijkt dat nagenoeg alle organisaties op enige wijze integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid heeft betrokken. Volgens 91 procent van de secretarissen maakt integriteit altijd onderdeel uit van de functionerings- en/of beoordelingsgesprekken. Management- afdelings- of werkoverleg is volgens 82 procent altijd een manier waarop integriteit onderdeel is van het personeelsbeleid. Aan dit deel van de Ambtenarenwet voldoet in 2012 dus een groot deel van de organisaties binnen het openbaar bestuur.

In 2007 is een soortgelijke vraag gesteld als in 2012, in 2004 niet. Als de resultaten uit 2007 worden vergeleken met de resultaten uit 2012 valt op dat ook toen al in het merendeel van de organisaties integriteit onderdeel uitmaakte van het personeelsbeleid. Bijna tachtig procent van de secretarissen gaf in 2007 bijvoorbeeld aan dat integriteit via functionerings- en/of beoordelingsgesprekken en via management- afdelings- of werkoverleg onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid. Er zijn hierin geen evidente verschillen gevonden tussen sectoren.

Scholing en vorming

Of ambtenaren scholing of vorming hebben gekregen, is niet direct gevraagd aan secretarissen. Wel is gevraagd of integriteit via scholing en training onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid. Dit is in 2012 volgens iets meer dan de helft van de secretarissen altijd het geval en volgens 31 procent soms. Op basis hiervan geeft ruim 80 procent van de organisaties (soms) uitvoering aan de wet op dit punt. Een vergelijkbare vraag is niet gesteld in 2004, maar wel in 2007. Het vergelijken van de resultaten wordt echter bemoeilijkt door het feit dat de vraag en de wijze van beantwoorden enigszins verschillen tussen 2007 en 2012. Met enige voorzichtigheid kan worden geconcludeerd dat sinds 2007 training en vorming op het gebied van integriteit is toegenomen. Deze toename is vooral groot binnen gemeenten en waterschappen. Bij het rijk en de provincies werd dit ook in 2007 al vaker aangeboden.

Melding en registratie en overzicht nevenwerkzaamheden

De secretarissen geven aan dat voor de ambtelijke organisatie er in bijna alle organisaties een regeling is voor de verplichte melding van nevenwerkzaamheden. Zeventig procent van de secretarissen geeft ook aan dat er een overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden is dat wordt bijgehouden en volgens bijna zestig procent is er ook een regeling voor de verplichte openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden. Er zijn geen vragen gesteld over het verbieden van bepaalde nevenwerkzaamheden. Daarmee voldoet voor zover bekend een meerderheid van de ambtelijke organisaties in het openbaar bestuur aan de Ambtenarenwet en de basisnorm op het gebied van nevenwerkzaamheden.

Een regeling voor de melding en registratie en het bijhouden van deze registratie was in 2004 ook al bij een meerderheid van de organisaties aanwezig. Zowel tussen 2004 en 2007 als tussen 2007 en 2012 steeg het percentage organisaties met een regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden. Tussen 2004 en 2007 steeg ook het percentage organisaties met een regeling voor de registratie van nevenwerkzaamheden nog licht, maar daarna bleef dit stabiel. Een regeling voor de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden werd in de meeste organisaties pas na 2004 opgesteld. In 2004 gaf minder dan tien procent van de secretarissen aan dat deze regeling bestond om in 2007 te groeien naar 41 procent en in 2012 naar 59 procent. Naar sector valt op dat binnen het rijk, provincies en waterschappen alle organisaties sinds 2012 een regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden hebben, terwijl binnen de gemeenten dit percentage gelijk blijft rond de tachtig procent. Daarnaast zien we bij de regeling voor de verplichte openbaarmaking een duidelijke daling bij het rijk. Terwijl in 2007 nog bijna zestig procent van de secretarissen bij het rijk aangeeft deze regeling te hebben, zegt in 2012 nog maar 18 procent dit. Desondanks maakt bijna tachtig procent van de organisaties, met of zonder regeling, de nevenwerkzaamheden van ambtenaren openbaar.

Melding financiële belangen

In 2012 geeft 41 procent van de secretarissen aan dat er geen regeling is voor het melden van financiële belangen. De helft heeft wel een dergelijke regeling in de organisatie en één op de tien weet niet of er zo een regeling is. De helft van de organisaties lijkt dus in ieder geval aan de wet te voldoen. Dit is een verbetering ten opzichte van de jaren hiervoor. In 2004 wist niet meer dan 3 procent van de secretarissen zeker dat er een regeling voor het melden van financiële belangen was en in 2007 één op de vijf. Deze ontwikkeling lijkt in alle sectoren ongeveer hetzelfde te zijn geweest. Over de aanvullende basisnorm dat er functies moeten zijn aangewezen waarvoor de meldplicht geldt, zijn in 2012 geen vragen gesteld.

Procedure bij melding misstanden

Bijna alle organisaties binnen het openbaar bestuur hebben volgens de secretarissen voor de ambtelijke organisatie een procedure die gevolgd moet worden bij het vermoeden van misstanden. Drie procent beschikt niet over een dergelijke procedure en vier procent van de secretarissen weet niet of deze er is. Daarmee is het aantal organisaties met een procedure bij vermoedens van misstanden de afgelopen jaren licht blijven stijgen van 81 procent in 2004 naar 86 procent in 2007 en 97 procent in 2012. Er zijn hierin geen duidelijke verschillen naar sectoren.

De ontwikkeling in de toegang tot een onafhankelijke instantie laat zien dat deze volgens de secretarissen voor de ambtelijke dienst tussen 2004 en 2007 toenam om na 2007 weer af te nemen. In 2004 hadden ambtenaren volgens twee derde van de secretarissen toegang tot een onafhankelijke instantie. Dit steeg naar drie kwart in 2007 en daalde weer naar twee derde in 2012. Een derde van de organisaties zou dus niet aan de basisnorm voldoen die voorschrijft dat ambtenaren toegang moeten hebben tot een onafhankelijke instantie. Naar sector zijn geen duidelijke verschillen te melden.

Vanaf 2004 is de vertrouwenspersoon voor ambtenaren steeds meer gemeengoed geworden. In 2004 meldde minder dan de helft van de secretarissen dat er een vertrouwenspersoon was. In 2012 is dit gestegen naar 92 procent (zie figuur 4.10), zodat bijna alle organisaties aan deze basisnorm voldoen. Binnen het rijk en de provincies hebben sinds 2004 al bijna alle organisaties een vertrouwenspersoon.

Procedure bij onderzoek naar misstanden

In 2012 lijkt een merendeel van de organisaties ook aan deze norm te voldoen. In totaal zegt 60 procent van de secretarissen dat de organisatie de vereiste procedure heeft. Volgens een derde is deze niet aanwezig en de rest weet dit niet. Dit betekent dat zich hier in de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling in heeft voorgedaan. In 2004 kon 38 procent van de secretarissen zeggen dat er een procedure voor het uitvoeren van een onderzoek bij misstanden was en in 2007 was dit net iets minder dan de helft. Er zijn geen duidelijke verschillen naar sector.

8 ONTWIKKELING BELEID BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling die bestuurlijke organisaties de afgelopen jaren hebben doorgemaakt op het gebied van het integriteitsbeleid. Hiertoe is gebruik gemaakt van het in 2008 uitgebrachte rapport *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*¹⁹. In dit rapport is het integriteitsbeleid van 2007 bekeken vanuit de verplichtingen op basis van wet- en regelgeving en de bestuurlijke afspraken (basisnormen) op het gebied van integriteit. Tevens zijn in het rapport uit 2008 de resultaten van 2007 afgezet tegen de resultaten van eenzelfde inventarisatie uit 2004, die als nulmeting diende. Om een vergelijking van de resultaten uit 2012 met 2007 en 2004 mogelijk te maken, zijn in dit hoofdstuk ook de wet- en regelgeving en basisnormen als uitgangspunt genomen. In dit hoofdstuk komen alleen wet- en regelgeving en basisnormen aan de orde waarover vragen zijn gesteld in alle onderzoeken (2012, 2007 en 2004). Naast de ontwikkeling in het integriteitsbeleid over de afgelopen jaren, leest u in dit hoofdstuk ook in hoeverre binnen de bestuurlijke organisatie aan de wettelijke bepalingen en de basisnormen integriteit wordt voldaan.

Samenvatting

Een ruime meerderheid van de bestuurlijke organisaties geeft uitvoering aan de gemeten wetten en normen. Ten opzichte van 2004 laten de resultaten uit 2012 over het algemeen een positieve ontwikkeling in het integriteitsbeleid van de bestuurlijke organisatie zien. Alleen het percentage organisaties dat een regeling voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen heeft is gelijk gebleven in vergelijking met 2004. Vanaf 2007 is het aandeel organisaties dat voldoet aan de wetten en normen vaak niet meer verder gegroeid. Aan de regeling voor de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van bestuurders is sinds 2007 wel vaker uitvoering gegeven. Dit komt doordat dit binnen gemeenten vaker voorkomt in vergelijking met voorgaande jaren. Binnen de provincies is dit gelijk gebleven en bij de waterschappen gedaald.

Tabel 8.1 vat de situatie binnen de bestuurlijke organisatie samen. In de tekst vindt u een toelichting op deze tabel.

Tabel 8.1 Ontwikkelingen bestuurlijke organisatie versus wetten en normen

Type	Wetten/normen en uitwerking naar vragen	Bestuurlijke organisatie		
		% voldoet in 2012	2012 t.o.v. 2004	2012 t.o.v. 2007
Wet²⁰ + Norm	Gedragcode			
	Gedragcode aanwezig	95%	▲	—
Modelgedrags- Code	Regeling aannemen uitnodiging buitenlandse reizen	81%	—	—
Geen norm²¹	Bevorderen integriteitsbewustzijn			
	Aandacht integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn	95%	▲	—
Geen norm²²	Afleggen eed of belofte			
	Aandacht voor integriteit via afleggen eed of belofte	75%	▲	—
Geen norm	Scholing en vorming			
	Ooit training, workshops of voorlichting georganiseerd	55%		
Wet²³ + Norm	Nevenwerkzaamheden			
	Regeling verplichte openbaarmaking	98%	▲	▲
Geen norm	Procedure bij melding misstanden			
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	73%	▲	—

Gedragcode

Voor de bestuurlijke organisatie is een toename te constateren in het aantal organisaties dat aangeeft een gedragscode te hebben. In 2012 voldoet de eigen organisatie volgens bijna alle secretarissen aan de regelgeving op dit punt. Tussen de sectoren zijn tussen 2012 en de voorgaande jaren geen duidelijke verschillen gesignaleerd. Ten aanzien van de gedragscode voor de bestuurlijke organisatie is in 2012 ook de vraag gesteld in hoeverre hierin een regeling is opgenomen voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen. Ook in 2004 en 2007 is gevraagd in hoeverre het thema buitenlandse reizen onderdeel uitmaakt van de

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*. Den Haag

²⁰ Provinciewet art. 40c, art. 68, Gemeentewet art. 41c, art. 69 en Waterschapswet art. 33 lid 3.

²¹ Voor politieke ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving en in de basisnormen enkele vereisten neergelegd. In het onderzoek zijn aanvullende vragen gesteld over het integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

²² De eed of belofte is vastgelegd in Provinciewet art. 40a, art. 64, Gemeentewet art. 41a, art. 65 en Waterschapswet art. 34 en art. 50. Dit moment kan desgewenst gebruikt worden om breder aandacht te besteden aan integriteit

²³ Provinciewet art. 66, art. 40b, Gemeentewet art. 67, art. 41b en Waterschapswet art. 44a, art. 48. Artikel 48 vereist alleen melding van aanvaarding van een nevenfunctie aan het Algemeen Bestuur. Er is geen terinzagelegging voor waterschapsvoorzitters/dijkgraven vereist. Voor alle andere bestuurders geldt de vereiste terinzagelegging wel.

gedragscode. Al sinds 2004 is het aandeel respondenten dat aangeeft dat dit het geval is voor de bestuurlijke organisatie zo goed als stabiel op (ruim) drie kwart. Naar sectoren lijkt er weinig verschil te zijn tussen 2012 en de eerdere metingen. Over de andere onderdelen van de basisnormen met betrekking tot de gedragscode, zoals het aannemen van geschenken en omgaan met vertrouwelijke informatie, zijn geen gegevens beschikbaar die te vergelijken zijn over de verschillende jaren.

Bevorderen integriteitsbewustzijn

Binnen de bestuurlijke organisatie is in 2004, 2007 en 2012 de vraag gesteld hoe aandacht wordt besteed aan de integriteit, integriteitsrisico's en het morele bewustzijn van het bestuursleden. In ieder geval is duidelijk dat in 2012 nagenoeg alle ondervraagde organisaties op enigerlei wijze aandacht besteden aan integriteit(srisico's) en moreel bewustzijn van bestuurders. In 2004 gaf nog één op de tien secretarissen aan dat hier geen aandacht voor was. Tussen de sectoren zijn hier geen duidelijke verschillen zichtbaar. Wat de ontwikkelingen zijn geweest in de wijze waarop vorm is gegeven aan deze aandacht is niet één op één te vergelijken, omdat in 2004 en 2007 de antwoordcategorieën verschillen ten opzichte van 2012.

Afleggen eed of belofte

Of bestuurders de ambtseede afleggen is niet direct gevraagd aan secretarissen. Wel is bij de vraag hoe aandacht wordt besteed aan de integriteit, integriteitsrisico's en het morele bewustzijn van bestuursleden 'Bij het afleggen van de eed, belofte, verklaring' één van de antwoordcategorieën. Volgens drie kwart van de secretarissen is het afleggen van de eed, belofte of verklaring een manier om aandacht te besteden aan integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn. Het valt op dat dit tussen 2004 en 2007 is toegenomen en tussen 2007 en 2012 ongeveer gelijk is gebleven. Alleen binnen de provincies zien we een andere beweging. Daar was in 2004 het percentage secretarissen dat vond dat het afleggen van de eed een manier was om aandacht te besteden aan integriteit beduidend hoger dan in 2012.

Een kanttekening bij de resultaten is dat secretarissen die niet aangeven dat het afleggen van de eed een manier is om aandacht te besteden aan integriteit, niet zeggen dat bestuurders geen eed of iets dergelijks afleggen. Een andere mogelijkheid is dat de eed, belofte of verklaring wel wordt afgelegd, maar dat in de beleving van de secretarissen het moment van aflegging niet wordt aangegrepen om (extra) aandacht te besteden aan integriteit, de risico's en het moreel bewustzijn.

Scholing en vorming

Ten aanzien van bestuurders is in 2012 gevraagd wanneer zij voor het laatst via trainingen, workshops of voorlichting scholing en vorming over integriteit hebben ontvangen. Op deze vraag antwoordt 33 procent van de secretarissen dat dit nooit heeft plaatsgevonden. Deze vraag is echter niet gesteld in 2007 en 2004, waardoor een vergelijking in de tijd niet mogelijk is.

Melding en registratie en overzicht nevenwerkzaamheden

Ten aanzien van de bestuurlijke organisatie is in 2012 alleen de vraag voorgelegd hoe nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt. Daaruit blijkt dat nevenwerkzaamheden van bestuurders nagenoeg altijd openbaar worden gemaakt in 2012. In 2004 gaf nog ongeveer tien procent aan dat dit niet openbaar werd gemaakt. Het beeld op dit punt verschilt tussen de sectoren. Nevenwerkzaamheden van bestuurders bij de provincies worden al sinds 2004 altijd openbaar gemaakt. In de opvolgende jaren is dit zo gebleven. Bij gemeentesecretarissen is het niet openbaar maken afgenomen van zeven procent in 2004 en 2007 naar één procent in 2012. Bij de waterschappen lag het percentage in 2004 op negentien procent om in 2007 te dalen naar zeven. In 2012 is dit weer gestegen naar vijftien.

Procedure bij melding misstanden

Aan secretarissen is gevraagd of voor bestuurders een aanspreekpunt voor integriteitsvraagstukken aanwezig is. Dit blijkt volgens hen in ongeveer 70 procent van de organisaties het geval. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2004.

9 ONTWIKKELING BELEID VOLKSVERTEGENWOORDIGEND ORGAAN

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling die volksvertegenwoordigende organen de afgelopen jaren hebben doorgemaakt op het gebied van het integriteitsbeleid. Hiertoe is gebruik gemaakt van het in 2008 uitgebrachte rapport Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008²⁴. In dit rapport is het integriteitsbeleid van 2007 bekeken vanuit de verplichtingen op basis van de wet- en regelgeving en de bestuurlijke afspraken (basisnormen) op het gebied van integriteit. Tevens zijn in het rapport uit 2008 de resultaten van 2007 afgezet tegen de resultaten van eenzelfde inventarisatie uit 2004, die als nulmeting diende. Om een vergelijking van de resultaten uit 2012 met 2007 en 2004 mogelijk te maken, zijn in dit hoofdstuk ook de wet- en regelgeving en basisnormen als uitgangspunt genomen. In dit hoofdstuk komen alleen de wet- en regelgeving en basisnormen aan de orde waarover vragen zijn gesteld in alle onderzoeken (2012, 2007 en 2004). Naast de ontwikkeling in het integriteitsbeleid over de afgelopen jaren, leest u in dit hoofdstuk ook in hoeverre de volksvertegenwoordigende organen aan de wettelijke bepalingen en de basisnormen integriteit voldoen.

Samenvatting

Een ruime meerderheid van de griffiers is van mening dat aan de gemeten wetten en normen wordt voldaan. De ontwikkeling ten opzichte van 2004 is veelal positief geweest. Alleen het via de aflegging van de eed of belofte aandacht besteden aan integriteit is in 2012 gelijk gebleven in vergelijking met 2004. Tussen 2004 en 2007 steeg het aantal organisaties dat hier uitvoering aan gaf, maar in 2012 blijkt dit aantal weer gedaald naar het niveau in 2004. Het enige andere duidelijke verschil tussen de resultaten uit 2007 en 2012 is dat het aantal organisaties dat een regeling heeft voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen is gestegen.

Tabel 9.1 vat de situatie binnen de ambtelijke organisatie samen. In de tekst vindt u een toelichting op deze tabel.

Tabel 9.1 Ontwikkelingen volksvertegenwoordigend orgaan versus wetten en normen

Type	Wetten/normen en uitwerking naar vragen	Volksvertegenwoordiging		
		% voldoet in 2012	2012 t.o.v. 2004	2012 t.o.v. 2007
Wet²⁵ + Norm	Gedragcode			
	Gedragcode aanwezig	97%	▲	—
Modelgedrag- code	Regeling aannemen uitnodiging buitenlandse reizen	86%	▲	▲
Geen norm²⁶	Bevorderen integriteitsbewustzijn			
	Aandacht integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn	97%	▲	—
Geen norm²⁷	Afleggen eed of belofte			
	Aandacht voor integriteit via afleggen eed of belofte	75%	—	▼
Geen norm	Scholing en vorming			
	Ooit training, workshops of voorlichting georganiseerd	69%		
Wet²⁸ + Norm	Nevenwerkzaamheden			
	Regeling verplichte openbaarmaking	100%	▲	—
Geen norm	Procedure bij melding misstanden			
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	71%	▲	—

Gedragcode

Voor het volksvertegenwoordigend orgaan is toename te constateren in het aantal organisaties dat meldt een gedragscode te hebben. In 2012 voldoet de eigen organisatie volgens bijna alle griffiers aan de regelgeving op dit punt. Tussen de sectoren zijn tussen 2012 en de voorgaande jaren geen duidelijke verschillen gesignaleerd. Ten aanzien van de gedragscode voor de het volksvertegenwoordigend orgaan is in 2012 ook de vraag gesteld in hoeverre hierin een regeling is opgenomen voor het aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen. Ook in 2004 en 2007 is gevraagd in hoeverre het thema buitenlandse reizen onderdeel uitmaakt van de gedragscode. We zien een stijging van iets meer dan twee derde in 2004 naar 86 procent in 2012. Op dit onderdeel van de

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*. Den Haag

²⁵ Provinciewet art. 15, Gemeentewet art. 15 en Waterschapswet art. 33 lid 3.

²⁶ Voor politieke ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving en in de basisnormen enkele vereisten neergelegd. In het onderzoek zijn aanvullende vragen gesteld over het integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

²⁷ De eed of belofte is vastgelegd in Provinciewet art. 14, Gemeentewet art. 14 en Waterschapswet art. 34. Dit moment kan desgewenst gebruikt worden om breder aandacht te besteden aan integriteit.

²⁸ Provinciewet art. 11, Gemeentewet art. 12 en Waterschapswet art. 32.

basisnormen ten aanzien van de gedragscode is de afgelopen jaren dus vooruitgang geboekt, maar in 2012 is dit nog niet in alle gedragscodes opgenomen.

Naar sectoren lijkt er weinig verschil te zijn tussen 2012 en de eerdere metingen. Over de andere onderdelen van de basisnormen met betrekking tot de gedragscode, zoals het aannemen van geschenken en omgaan met vertrouwelijke informatie, zijn geen gegevens beschikbaar die te vergelijken zijn over de verschillende jaren.

Bevorderen integriteitsbewustzijn

Binnen het volksvertegenwoordigend orgaan is in 2004, 2007 en 2012 de vraag gesteld hoe aandacht wordt besteed aan de integriteit, integriteitsrisico's en het morele bewustzijn van raadsleden/Statenleden. In ieder geval is duidelijk dat in 2012 nagenoeg alle ondervraagde organisaties op enigerlei wijze aandacht besteden aan integriteit(srisico's) en moreel bewustzijn van volksvertegenwoordigers. In 2004 gaf nog één op de tien griffiers aan dat hier geen aandacht voor was. Tussen de sectoren zijn hier geen duidelijke verschillen in waargenomen. Wat de ontwikkelingen zijn geweest in de wijze waarop vorm is gegeven aan deze aandacht is niet één op één te vergelijken, omdat in 2004 en 2007 de antwoordcategorieën verschillen ten opzichte van 2012.

Afleggen eed of belofte

Of volksvertegenwoordigers de ambtseed afleggen is niet direct gevraagd aan griffiers. Wel is bij de vraag hoe aandacht wordt besteed aan de integriteit, integriteitsrisico's en het morele bewustzijn van het raadsleden/statenleden 'Bij het afleggen van de eed, belofte, verklaring' één van de antwoordcategorieën. Volgens drie kwart van de griffiers is het afleggen van de eed, belofte of verklaring een manier om aandacht te besteden aan integriteit, integriteitsrisico's en moreel bewustzijn. Voor het volksvertegenwoordigend orgaan is dit in 2004 ongeveer gelijk, maar in 2007 hoger dan in 2012.

Een kanttekening bij de resultaten is dat griffiers, die niet aangeven dat het afleggen van de eed een manier is om aandacht te besteden aan integriteit, niet zeggen dat volksvertegenwoordigers geen eed of iets dergelijks afleggen. Een andere mogelijkheid is dat de eed, belofte of verklaring wel wordt afgelegd, maar dat in de beleving van de griffiers het moment van aflegging niet wordt aangegrepen om (extra) aandacht te besteden aan integriteit, de risico's en het moreel bewustzijn.

Scholing en vorming

Ten aanzien van volksvertegenwoordigers is in 2012 gevraagd wanneer zij voor het laatst via trainingen, workshops of voorlichting scholing en vorming over integriteit hebben ontvangen. Op deze vraag antwoordt 28 procent van de griffiers dat dit nooit heeft plaatsgevonden. Deze vraag is echter niet gesteld in 2007 en 2004, waardoor een vergelijking in de tijd niet mogelijk is.

Melding en registratie en overzicht nevenwerkzaamheden

Ten aanzien van het volksvertegenwoordigend orgaan is in 2012 alleen de vraag voorgelegd hoe nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt. Daaruit blijkt dat nevenwerkzaamheden van volksvertegenwoordigers nagenoeg altijd openbaar worden gemaakt in 2012. In 2004 gaf nog ongeveer tien procent aan dat dit niet openbaar werd gemaakt. Het beeld op dit punt verschilt niet tussen de sectoren.

Procedure bij melding misstanden

Aan griffiers is gevraagd of voor volksvertegenwoordigers een aanspreekpunt voor integriteitsvraagstukken aanwezig is. Dit blijkt volgens hen in ongeveer 70 procent van de organisaties het geval. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2004. Als naar de resultaten in de verschillende sectoren wordt gekeken, valt op dat de volksvertegenwoordigers bij provincies sinds 2007 vaker een aanspreekpunt voor integriteitsvraagstukken hebben dan die bij de gemeenten.

HANDELINGSPERSPECTIEF



10 HANDELINGSPERSPECTIEF

In dit onderdeel van de Integriteitsmonitor 2012 treft u het handelingsperspectief aan. Het handelingsperspectief geeft aan welke (aanvullende) integriteitsbevorderende maatregelen of initiatieven door een organisatie kunnen worden genomen om de ambtelijke of bestuurlijke integriteit verder te verbeteren ten aanzien van de specifieke vraagthema's die binnen de integriteitsmonitor aan de orde zijn gekomen.

Het handelingsperspectief volgt een vast format. Per vraagthema wordt eerst aangegeven waarom het vanuit integriteitsoptiek van belang is. Vervolgens wordt aangegeven wat mis kan gaan -wat de integriteitsrisico's zijn- als een organisatie op dat thema zwak scoort. Tot slot worden er, vanuit de zienswijze van BIOS, concrete suggesties en verbetervoorstellen gedaan. Via hyperlinks wordt verwezen naar diverse (gratis) te downloaden instrumenten die op de site www.integriteitoverheid.nl staan. Voor een aantal situaties is ook sectorspecifiek materiaal ontwikkeld. U kunt deze vinden op de website van de vertegenwoordigende koepelorganisatie.

De presentatie van de handelingsperspectieven komt overeen met de hoofdstukindeling van het rapport. De handelingsperspectieven met betrekking tot de hoofdstukken 5 (integriteitsbeleid bestuurlijke organisatie) en 6 (integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan) zijn vanwege de overeenkomsten geïntegreerd.

De perspectieven zijn, vanwege de veelheid aan specifieke deelvragen, op het niveau van de overkoepelende vraagthema's geaggregeerd. De perspectieven zijn bovendien generiek geformuleerd. Dit betekent dat er geen concrete link is gelegd met de uitkomsten van het onderzoek. Organisaties kunnen zelf, op basis van het onderzoek, bezien op welke onderwerpen verbeteringen noodzakelijk worden geacht.

Handelingsperspectief Integriteitsmonitor: Hoofdstuk 2 integriteitsbeleving ambtelijke organisatie

Gedragsregels	
Waarom	Gedragsregels vloeien voort uit de waarden en normen die de organisatie nastreeft. Gedragsregels bieden de medewerkers zekerheid en houvast bij het nemen van beslissingen en uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden. Hierdoor wordt een deel van het gedrag en daarmee in zekere zin de integriteit van de organisatie gereguleerd. Gedragsregels hebben vooral effect als zij als nuttig en noodzakelijk worden ervaren. Belangrijk is dat zij gedoceerd worden ingezet en de organisatie deze zorgvuldig handhaaft. Voorwaarde is uiteraard wel dat de gedragsregels voldoende bekend zijn.
Risico	Als niet duidelijk is binnen welke kaders een medewerker zich mag bewegen, kan er een voedingsbodemp voor integriteitsproblemen ontstaan. Bij escalatie staat de werkgever juridisch zwak en loopt deze het risico zich daarvoor te moeten verantwoorden. Teveel regels dragen overigens niet bij aan het creëren van een meer integere organisatie. Daarom is het verstandig goede en richtinggevende organisatiewaarden te ontwikkelen. Het daaronder gelegen normenkader kan hierdoor beperkt blijven. Voordeel van een goed geformuleerde waarde is dat bij het ontbreken van een concrete norm deze waarde antwoord geeft op een voorliggend situationeel vraagstuk. De organisatie wordt bovendien bij nieuwe ontwikkelingen of situaties niet telkens gedwongen tot het bedenken of het bijstellen van regels. Uit het onderzoek blijkt ondermeer dat op de aanwezigheid van anti-draaideurregelingen zwak wordt gescoord. Deze regeling legt beperkingen op ten aanzien van het (opnieuw) inhuren van een ambtenaar bij een organisatie nadat deze eerder bij deze organisatie met ontslag is gegaan. Hierbij bestaat er gevaar voor bevoordeling (vriendjespolitiek) bij gunning van opdrachten.
Oplossingsrichting	De werkgever ontwikkelt integriteitsbeleid waarvan in ieder geval de wettelijke kaders onderdeel zijn. De (Integriteitswijzer) geeft op basis van de Ambtenarenwet en de (Modelaanpak basisnormen integriteit) een overzicht van de belangrijkste integriteitsregels. Voor goed integriteitsbeleid is meer nodig dan het vertalen, bekend maken en naleven van de wettelijke kaders. De organisatie zal zicht moet krijgen op de toereikendheid van de regels en het beleid. Wat zijn de integriteitsrisico's waar de organisatie tegenaan kan lopen en waar is het beleid niet toereikend? Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen is het belangrijk niet direct terug te grijpen naar het instellen van nieuwe maatregelen. Wellicht volstaat het de bestaande regels beter te communiceren en te implementeren. Het kwalitatief en kwantitatief doorlichten van de regels en het beleid aan de hand van bijvoorbeeld een audit, een medewerkersonderzoek (Internetspiegel), of een risicoanalyse (Saint) biedt hier inzicht in.

Procedures met betrekking tot meldingen	
Waarom	Procedures beschrijven de stappen die nodig zijn om een resultaat te behalen. In deze context ging het om het melden, het onderzoeken en afdoen van integriteitsschendingen. De procedures die zich hierop richten bevatten waarborgen, zorgen voor uniformiteit en reguleren de procesgang. Een goede procedure bevat controle-elementen en toetst of de waarden en normen niet in het geding zijn.
Risico	Willekeur in aanpak en afhandeling van integriteitsschendingen. Zeker bij integriteit is het belangrijk dat mensen in de organisatie zich veilig voelen. Gebrek aan vertrouwen of ontbreken van waarborgen zijn voor medewerkers redenen om gesignaleerde misstanden niet of minder snel bij de eigen werkgever te melden. De kans bestaat dat medewerkers daardoor misstanden in de eigen organisatie eerder via de media aan de kaak zullen stellen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de aanwezigheid en/of bekendheid met de diverse regels en procedures ten aanzien van het omgaan met incidenten voor verbetering vatbaar is.
Oplossingsrichting	Stimuleer een werkomgeving waarin het veiliger wordt om elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag (<i>Aanspreken en aangesproken worden</i>). Dit is de meest eenvoudige en minst ingrijpende vorm van handhaving. Vroegtijdig aanspreken kan verdere escalatie en schade voorkomen. Voor die situaties die zich niet daarvoor lenen –de gedraging is te ernstig - is het belangrijk dat er heldere procedures zijn voor het melden (<i>Vertrouwenspersoon integriteit</i>), het onderzoeken en afdoen van integriteitsschendingen (<i>Zorgvuldige handhaving</i>). Het bestaan en het zorgvuldig naleven van dergelijke procedures dragen bij aan de meldingsbereidheid en het vertrouwen. Communicatie over de interne afhandeling van meldingen speelt daarom ook een belangrijke rol. Met inachtneming van de privacy van betrokkenen is het zichtbaar maken van de daadwerkelijke handhaving een belangrijke voorwaarde voor het creëren van vertrouwen en het voorkomen van klokkenluiden. In dat kader is het cruciaal dat de procedures borgen dat meldingen altijd worden opgepakt, zorgvuldig en transparant worden afgedaan en er bij sanctionering geen oneerlijke differentiatie op basis van rol of positionering wordt toegepast.

Voorbeeldfunctie management	
Waarom	Het management is verantwoordelijk voor de implementatie van het integriteitsbeleid op de werkvloer. Het management heeft het meeste zicht op de medewerkers en is ervoor verantwoordelijk om het integriteitsbeleid uit te dragen, voor te leven en bij overtreding te handhaven. Het management is met andere woorden een cruciale factor in het bevorderen van de integriteit van de organisatie. Het management laat in woord en gedrag zien wat integriteit is en hoe belangrijk het gevonden wordt. Het motto goed voorbeeld doet goed volgen is nog steeds actueel.
Risico	Indien er een discrepantie bestaat tussen normen en waarden van de organisatie en het gedrag van de manager, dan werkt dit door in het gedrag van medewerkers. Een manager die afwijkt van de geldende normen geeft daarmee het signaal af dat hij deze normen kennelijk niet belangrijk vindt. Dit afwijkende gedrag kan door medewerkers aangegrepen worden als legitimatie voor eigen normafwijkend gedrag en vormt daarvoor mogelijk zelfs een stimulans. Het tegenovergestelde is ook waar. Vandaar dat het voorbeeldgedrag van het management een cruciale rol speelt. Afwijkend gedrag van het management plaatst de werknemer die dit constateert ook voor een lastig dilemma aangezien hij immers afhankelijk is van het management.
Oplossingsrichting	Gezien het belang van de rol van het management in het bevorderen van integriteit binnen de organisatie is het verstandig om deze groep regelmatig een training te laten volgen (<i>Dvd Integriteitsklubus; Dvd Integriteit deugt</i>). Daarnaast verdient het de aanbeveling intervisie op dit gebied te stimuleren. Voor een sterk hiërarchische georiënteerde organisatie, waarbij de besluitvorming en sturing van de organisatie tot één of slechts een kleine groep is beperkt, geldt dat men vooral ook kritiek moet organiseren. Idealiter wordt het management in haar rol ondersteunt door de integriteitsfunctionaris (<i>Integriteitsfunctionaris en de relatie met het management</i>). Deze functionaris zou een belangrijke rol kunnen spelen bij het organiseren van intervisie bijeenkomsten of bijeenkomsten die anderszins bijdragen aan de integriteitsontwikkeling van de individuele manager.

Waarden en normen	
Waarom	De waarden en normen van een organisatie maken inzichtelijk waar de organisatie voor staat, waar zij zich op wil laten voorstaan en wat van haar medewerkers mag worden verwacht. Waarden en normen bieden duidelijke, richtinggevende, kaders voor goed ambtelijk en bestuurlijk handelen. Bij overheidsorganisaties gaat het doorgaans om waarden als: betrouwbaarheid, onpartijdigheid, zorgvuldigheid, rechtvaardigheid en dienstbaarheid. Dergelijke waarden dienen geconcretiseerd en ondersteund te worden door heldere en naleefbare regels (normen). Gezamenlijk vormen de waarden en normen de basis voor het integriteitsbeleid.
Risico	Integriteit stelt hoge eisen aan ambtenaren. Zij kunnen deze opdracht niet waarmaken wanneer niet duidelijk is wat de organisatie van hen verwacht. Wanneer er onduidelijkheid bestaat over de kaders - bijvoorbeeld als ze niet vastgesteld of bekend zijn, of als ze niet worden nageleefd en gehandhaafd - dan zijn medewerkers geheel op hun eigen subjectieve waarden en normen aangewezen en kan er willekeur ontstaan. Uit het rapport blijkt dat de ambtenaren in het algemeen aangeven dat dit onderdeel in hun beleving voldoende is ontwikkeld.
Oplossingsrichting	Door het formuleren van duidelijke waarden en normen worden open begrippen als integriteit, goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap geconcretiseerd. Daarom is het belangrijk dat de waarden en normen van de organisatie worden vastgelegd in een gedragscode (Modelgedragscode Integriteit sector Rijk). Waarden zijn doorgaans positief en algemeen geformuleerd en verwoorden wat goed, gewenst en waardevol is. Het is echter niet altijd zonder meer duidelijk welk gedrag een waarde in een specifieke situatie voorschrijft. Normen zijn wat dat betreft een stuk concreter. Ze geven veel duidelijker grenzen aan en bepalen welke gedragingen wel of niet mogen. Keerzijde van een sterke normering is dat normen door de tijd of ontwikkelingen worden achterhaald. Bijstelling is daardoor regelmatig aan de orde. Dit strookt ook niet met het dereguleringsstreven van de overheid. De (Integriteitswijzer) geeft op basis van de Ambtenarenwet en de (Modelaanpak basisnormen integriteit) een overzicht van de belangrijkste integriteitsnormen.

Samenwerking	
Waarom	Samenwerking heeft invloed op het gedrag en daarmee ook op de integriteit van mensen. De samenwerking is mede afhankelijk van factoren als tijd, plaats en vertrouwen. Goede samenwerking betekent dat betrokken partijen met elkaar afstemmen hetgeen tevens de interne transparantie, het wederzijdse begrip en het onderlinge vertrouwen verbetert. Samenwerken draagt bij aan een cultuur waarbij men knelpunten en dilemma's makkelijker met elkaar bespreekt hetgeen een cultuur van gezamenlijke verantwoordelijkheid stimuleert. Dit zal tevens leiden tot een situatie waarin men elkaar eerder aanspreekt op momenten dat er sprake is van ongewenst gedrag.
Risico	Kenmerkend voor organisaties waarbij samenwerking niet de norm is, is dat resultaten achterblijven en gestelde doelen niet worden gehaald. Het verantwoordelijkheidsbesef van medewerkers en afdelingen reikt dan niet verder dan de eigen processen of afdeling. Bij afwegingen staat het eigen belang hoog op de agenda en loyaliteit aan de organisatie is laag. De opstelling van de medewerkers is veelal afwachtend. Motivatie en initiatief, voor zover aanwezig, is voornamelijk gebaseerd op persoonlijke drijfveren. Het management stopt relatief veel tijd in het controleren en aanjagen van medewerkers. Als samenwerking niet de norm is blijven knelpunten en risico's (langer) onopgemerkt. Hoe minder er wordt samengewerkt hoe meer ruimte er ontstaat voor solistisch handelen, verkokering en bureaupolitiek; mensen en afdelingen werken langs elkaar heen of werken elkaar tegen. Dit leidt tot inefficiëntie, ineffectiviteit en minder sociale controle. <i>Het Nieuwe Werken</i> vraagt om alertheid ten aanzien van samenwerking en loyaliteit.
Oplossingsrichting	Samenwerking kan op verschillende wijzen worden gerealiseerd. De invloed van de top van de organisatie is daarbij niet alleen richtinggevend, maar zelfs cruciaal. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht door samenwerking als onderdeel van de strategie van de organisatie te benoemen. Samenwerking kan worden bevorderd door zowel binnen als tussen de organisatieonderdelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor bepaalde eindresultaten te creëren. Samenwerking kan bovendien gestimuleerd worden doordat topmanagement goede samenwerkingsverbanden beloont door deze te prijzen of anderszins te benadrukken. Goede samenwerking vereist afstemming en communicatie. Daar horen, overleg, feedback en elkaar aanspreken (<i>Aanspreken en aangesproken worden</i>) bij. Hei- en sportdagen zijn vormen die de eenheid en samenwerking tussen medewerkers en afdelingen kunnen bevorderen.

Eerlijke behandeling	
Waarom	Eerlijke behandeling is essentieel voor het opbouwen en onderhouden van de vertrouwensband tussen werkgever en werknemer. De medewerker rekent immers op gelijke behandeling en kansen die gebaseerd zijn op objectiviteit. Maar ook de werkgever heeft zo zijn verwachtingen. Eerlijke behandeling is een essentieel element bij het vormgeven van de begrippen goed werknemer- en werkgeverschap. Op zich logisch als u zich bedenkt dat loyaliteit, integriteit, betrouwbaarheid, wederzijds respect en rechtvaardigheid begrippen zijn die sterk met elkaar zijn verbonden.
Risico	Als medewerkers vinden dat er sprake is van willekeur of de werkgever oneerlijk omgaat met medewerkers, of sommigen 'voortrekt' dan grijpt dat sterk in op de sfeer en de cultuur van organisatie. Het ondermijnt de sociale veiligheid en voorspelbaarheid en kan leiden tot allerlei ongewenste effecten, zoals 'duikgedrag', een hoger ziekteverzuim, extra personeelsverloop en uiteindelijk ook niet-integer handelen. In het uiterste geval kan er zelfs een afreken- en/of angstcultuur ontstaan.
Oplossingsrichting	Heldere, eenduidige en transparante afspraken en procedures die worden nageleefd bevorderen de rechtvaardigheidsbeleving van medewerkers. Daarbij dient de organisatie open te staan voor kritiek en signalen van medewerkers. Een actieve Ondernemingsraad kan eveneens bijdragen aan de interne eerlijkheid (OR en integriteit in de semi publieke sector). Verder zijn op het gebied van werving, beoordeling en beloning, objectiviteit en transparantie belangrijke voorwaarden (Wervings- en selectie ; HRM en integriteit). Eerlijkheid impliceert dat als afspraken niet worden nageleefd dit aan de orde kan worden gesteld (Vertrouwenspersoon integriteit ; aanspreken en aangesproken worden) en dat er handhavend wordt opgetreden. Eventuele onderzoeken naar integriteitsschendingen worden deskundig en zorgvuldig uitgevoerd (Zorgvuldige handhaving). Als er sprake is van een angst- en of afrekencultuur, is een fundamentele discussie over het functioneren van het topmanagement op zijn plaats. Om (maatschappelijk) het vertrouwen in de organisatie terug te krijgen, zal dat in veel gevallen betekenen dat het management of onderdelen daarvan zullen moeten worden vervangen.

Integriteitsbeleid	
Waarom	Als goed werkgever is het, op basis van de Ambtenarenwet, de plicht van iedere overheidsorganisatie om integriteitsbeleid te voeren. Integriteitsbeleid beschermt medewerkers tegen uitgliders en misstappen en ondersteunt hen om zich als een 'goed ambtenaar' te kunnen gedragen. Integriteitszorg vergt een samenhangende en consistente aanpak.
Risico	De zorg voor integriteit is niet gewaarborgd door het inzetten van allerlei losse integriteitsinstrumenten en -maatregelen. Onsamenhangende, kortstondige initiatieven, sorteren doorgaans weinig effect, en verzanden al snel weer in de dagelijkse gang van zaken. Het resultaat daarvan kan zijn dat medewerkers onvoldoende houvast hebben om zich als een 'goed ambtenaar' te kunnen gedragen hetgeen tot normafwijkend gedrag kan leiden. Bovendien beoordeelt de rechter in toenemende mate het integriteitsbeleid van de organisatie indien de betrokkene bij een integriteitschending zich voor hem moet verantwoorden.
Oplossingsrichting	Een organisatie dient een samenhangende en centraal integriteits(beleids)plan te ontwikkelen (Integriteitsbeleidplan). Het integriteitsbeleid kan immers niet volstaan als een optelsom van een aantal losse documenten, regels, brochures en maatregelen, maar vergt een centraal overkoepelend plan van aanpak. Het kwalitatief en kwantitatief doorlichten van het bestaande integriteitsbeleid aan de hand van bijvoorbeeld I-inzicht , een medewerkersonderzoek (I-Spiegel), of een risicoanalyse (Saint) biedt hier inzicht in. Een doorlichting is een noodzakelijke stap voorafgaand aan het (door) ontwikkelen van een samenhangend en integraal integriteitsbeleid. De elementen voor een volledig en samenhangend integriteitsbeleid zijn terug te vinden in de (Integriteitsinfrastructuur). Tevens is het van belang dat de organisatie het beleid monitort en evalueert (Integriteitsrapportage).

Naleven regels	
Waarom	Iedere organisatie beschikt over geschreven en ongeschreven regels. Ze zijn richtinggevend voor integer handelen. Geen enkel beleid kan waarborgen dat iedereen zich binnen de organisatie hier daadwerkelijk aan houdt. Het is voor de (interne en externe) geloofwaardigheid van de organisatie van belang dat de regels worden gehandhaafd. Idealiter is de organisatie zo ingericht en toegerust dat potentiële integriteitsrisico's en -schendingen snel worden opgemerkt. Door adequaat te reageren laat de organisatie zien dat zij daadwerkelijk waarde hecht aan integriteit. Het naleven en handhaven van regels voorkomt willekeur, schept vertrouwen, en bekrachtigd de interne waarden en normen.
Risico	Het niet toepassen en naleven van integriteitregels en procedures ondermijnt het vertrouwen van burgers en medewerkers in de organisatie. Willekeur en het niet handhaven ondergraaft de moraal van de medewerkers en daarmee de cultuur van de organisatie. Het gevaar van de glijdende schaal dreigt en wordt vaak pas weer gekeerd bij openbaring van excessen of schandalen.
Oplossingsrichting	De organisatie beschikt over heldere kaders en laat in woord en daad blijken dat integriteit een belangrijk thema is. Deze kaders worden doorgaans tot uitdrukking gebracht in gedragscodes (Modelgedragscode Integriteit sector Rijk). In preventieve zin wordt de organisatie periodiek doorgelicht op kwetsbare processen, -risico's en -functies (Saint; Kwetsbare functies). In geval van een schending treedt de organisatie adequaat op. Dat betekent dat overtreders worden aangesproken op hun gedrag (Aanspreken en aangesproken worden) of dat een onderzoek wordt opgestart. Het onderzoeken en afdoen van incidenten is geen adhoc aangelegenheid en vraagt om voorbereiding (Zorgvuldige handhaving). De noodzaak daarvoor wordt pas echt duidelijk als een organisatie door een incident nadrukkelijk in de schijnwerpers van de media wordt geplaatst. Buiten het feit dat de organisatie niet onder druk hoeft na te denken over de procedurele stappen, bieden procedures houvast voor zowel de organisatie als voor de andere betrokkenen. Adequaatt optreden zal gunstig uitwerken op de meldingsbereidheid van medewerkers. Incidenten komen eerder aan het licht en in specifieke gevallen zal dit leiden tot schadebeperking. Dit alles zal bijdragen aan het vertrouwen in de overheid.

Moreel bewustzijn	
Waarom	Het morele bewustzijn en oordeelsvermogen zijn essentieel bij het nemen van integere beslissingen. Professionele medewerkers zijn in staat om morele dilemma's te herkennen en verstandig te beoordelen. Concreet betekent dit dat de medewerker een dilemma eerst herkent en analyseert, het voorlopige oordeel toets (bijvoorbeeld bij collega's of bij de leidinggevende) en er vervolgens naar handelt. Hij houdt daarbij zoveel mogelijk rekenschap met de gevolgen voor alle betrokkenen.
Risico	Indien het morele bewustzijn binnen de organisatie onvoldoende is ontwikkeld dan bestaat het risico dat integriteitsdilemma's niet worden herkend en er mogelijk verkeerde –niet integere- beslissingen worden genomen. Niet integer handelen is van invloed op het interne functioneren van de organisatie, maar heeft niet zelden ook direct consequenties voor de belangen van burgers alsmede in het door hen gestelde vertrouwen in de overheid.
Oplossingsrichting	Het morele bewustzijn van medewerkers kan getraind en verbeterd worden. Eenmalige sessies hebben echter amper effect, de trainingen moeten met enige regelmaat herhaald worden en onderdeel uit maken van een breder integriteitsbeleid. De integriteitsfunctionaris kan de organisatie adviseren over de verschillende trainingen die beschikbaar zijn. Er zijn ook modules waarmee de organisatie zelf aan de slag kan gaan (Dvd Integriteitskubus ; Dvd Integriteit deugt). Naast aandacht binnen trainingen kan in de reguliere werk- of afdelingsoverleggen (Integriteitsoverleg) aandacht worden besteed aan het verbeteren van het morele bewustzijn.

Integere werkhouding	
Waarom	Een integere werkhouding draagt bij aan de kwaliteit van het werk en het leidt tot vertrouwen binnen en buiten de organisatie. Een integere werkhouding betekent dat medewerkers verantwoordelijkheid nemen voor, en transparant zijn over, hun werkzaamheden en deze zorgvuldig uitvoeren. In een cultuur waarbinnen de werkhouding integer is durven medewerkers elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag, zonder dat dit wordt afgedaan als zeuren of bemoeizucht.
Risico	In een organisatie waar een integere werkhouding niet vanzelfsprekend is, zullen eerder spanningen ontstaan en schendingen plaatsvinden. Ook als dat gedrag wordt aangewend ten behoeve van het organisatiebelang: het wordt er uiteindelijk niet mee gediend. Kenmerkend voor een cultuur waarbij een integere werkhouding niet vanzelfsprekend is, is dat medewerkers duikgedrag vertonen en de kantjes ervan af lopen. Openheid en motivatie is onder de medewerkers geen vanzelfsprekend gedragskenmerk. Uiteindelijk kan dit leiden tot een gevoel van ontevredenheid en onveiligheid op de werkvloer. Samenwerking is ver te zoeken en het individuele belang zal ten koste van het publieke belang een steeds grotere rol gaan spelen bij afwegingen.
Oplossingsrichting	De organisatie moet een integere werkhouding stimuleren en tevens toezien op de naleving van geschreven en ongeschreven regels. Door de verwachtingen te benoemen (Modelgedragscode Integriteit sector Rijk) en de integriteitsbewustwording te stimuleren wordt het voor de werknemer helder welke werkhouding van hem wordt verwacht. Voor het stimuleren van het integriteitsbesef zijn verschillende laagdrempelige instrumenten (Dvd Integriteitskubus ; Dvd Integriteit deugt) die door de organisatie kunnen worden ingezet tijdens een werk- of integriteitsoverleg (Integriteitsoverleg). De werkgever zal de gestelde verwachtingen ook moeten managen door op te treden bij overtreding. Dat begint meestal met aanspreken (Aanspreken en aangesproken worden) en kan overgaan tot daadwerkelijke handhaving (Zorgvuldige handhaving), waarbij de inzet van arbeidsrechtelijke maatregelen moeten worden overwogen.

Handelingsperspectief Integriteitsmonitor:
Hoofdstuk 3 integriteitsbeleving bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisatie

Naleven regels	
Waarom	Waarden en normen zijn de basis voor de geschreven en ongeschreven regels en maken inzichtelijk waar de organisatie en de medewerkers voor staan en op aangesproken kunnen worden. Ze vormen de basis voor het integriteitsbeleid. Zo is het ook van belang om de waarden en normen van bestuur en volksvertegenwoordiging vast te leggen in een gedragscode. Deze zijn deels gebaseerd op verschillende wetten, basisnormen en specifieke regelingen. Regels, over bijvoorbeeld nevenfuncties, vertrouwelijke informatie, woordvoering en stemming bij persoonlijk belang zijn vastgelegd om de integriteit van politieke ambtsdragers te helpen bevorderen.
Risico	Het niet naleven van de geschreven regels leidt tot afname van vertrouwen van de burger in de politiek. Als een politiek ambtsdrager niet in staat is om zelf integer op te treden zal de integriteit van de besluitvorming ook eerder in twijfel worden getrokken. Bovendien vervullen politieke ambtsdragers een voorbeeldfunctie voor het ambtelijk apparaat.
Oplossingsrichting	Bestuur en vertegenwoordiging stellen een kader vast waaruit blijkt dat integriteit belangrijk is. Vaak vindt dit vorm in gedragscodes, zie bijvoorbeeld: (Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers ; Code voor Goed Openbaar Bestuur). Door vervolgens zichtbaar te handhaven krijgen regels een praktische dimensie. Dit kan in de vorm van aanspreken (Aanspreken en aangesproken worden), of bespreken, danwel in de vorm van nader onderzoek (in ontwikkeling: Zorgvuldig onderzoeken bij politiek ambtsdragers). De Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers biedt inzicht in het wettelijk kader, de regels en risico's. Bovenop het wettelijk kader kan de organisatie zichzelf ook scherpere regels opleggen waarover gerapporteerd wordt. Het openbaar maken van deze regels maakt het eenvoudiger om elkaar hierop te wijzen.

Moreel bewustzijn	
Waarom	Moreel bewustzijn is essentieel voor integere besluitvorming. Het betekent verder denken dan de natuurlijke begrenzingen die regels opleggen. Vanuit moreel bewustzijn is de politiek ambtsdrager in staat om in nieuwe situaties op integere wijze richting te geven aan de besluitvorming. De politiek ambtsdrager is hierbij in staat om de gevolgen van de besluitvorming te overzien, en rekening houdend met de integriteitsrisico's een afweging te maken voor alle betrokkenen. De politiek ambtsdrager handelt hierbij met verantwoordelijkheidsgevoel en wint daar waar nodig advies in.
Risico	Een slecht ontwikkeld moreel bewustzijn bij politieke ambtsdragers kan leiden tot een moreel onjuiste besluitvorming en daarmee het bestuurlijk orgaan en de overheid ernstig schaden. Een moreel verantwoorde beslissing is afgewogen en houdt rekening met alle betrokkenen. Het ontbreken van deze afweging kan het risico met zich meebrengen dat de beslisser aangesproken wordt op belangenbehartiging of de schijn van belangenverstrengeling.
Oplossingsrichting	Moreel bewustzijn is een houding en vaardigheid die door oefening ontwikkeld en onderhouden moet worden. Een eenmalige training is onvoldoende effectief. Natuurlijke momenten om te trainen liggen in de bestuurscyclus (na verkiezingen of wijzigingen in de collegesamenstelling). Een structurele proactieve benadering verdient de voorkeur boven het uitsluitend bespreken in situaties van schendingen. Dit kan door het methodisch leren oplossen van dilemma's aan de hand van zowel concrete als hypothetische (Integriteitskubus) situaties. Een open en transparante cultuur waarin van fouten geleerd kan worden biedt de beste resultaten. Door middel van regelmatig onderling overleg en debat kunnen politieke ambtsdragers zich bekwamen in ethische en morele besluitvorming. Nieuwe bestuurders kunnen in de overdracht nadrukkelijk integriteitsvraagstukken en -risico's aan bod laten komen. Dit geeft inzicht in de positie, functie en gevolgen van handelen. Het organiseren van intervisiebijeenkomsten met vertegenwoordigers van andere gemeenten/ provincies/ waterschappen biedt de ruimte om ook buiten de eigen kaders oplossingen te vinden. Vaste aandachtsmomenten voor moreel bewustzijn kunnen worden geborgd door middel van een integriteitsbeleidsplan. Dit plan zou zoveel mogelijk moeten inhaken op reeds bestaande processen en cycli zodat integriteit een vanzelfsprekend onderdeel is van het kernproces.

Integere werkhouding	
Waarom	Met een integere werkhouding nemen politieke ambtsdragers de verantwoordelijkheid voor hun werkzaamheden. Fouten worden niet gemaskeerd en de waarheid niet verdraaid. Een integere werkhouding betekent ook transparant zijn over de resultaten. In een cultuur met een integere werkhouding durven ambtsdragers elkaar aan te spreken op ongewenst gedrag, zonder dat dit wordt afgedaan als zeuren of bemoeizucht.
Risico	In een bestuur of vertegenwoordiging waar een integere werkhouding niet vanzelfsprekend is, zullen eerder spanningen en schendingen ontstaan. Bestuurders kunnen zich voor elkaar afsluiten en volksvertegenwoordigers kunnen andere wegen dan het openbaar debat belangrijker gaan vinden om hun doelen te bereiken. Samenwerking is ver te zoeken en het individuele belang of partijbelang zal ten koste van het publieke belang een steeds grotere rol gaan spelen bij afwegingen.
Oplossingsrichting	Het bestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid in het stimuleren van een open cultuur, waarin men elkaar aanspreekt op gedrag (Aanspreken en aangesproken worden) en waarbij fouten gemaakt mogen worden die evenwel tot verbetering leiden. Politiek ambtsdragers brengen zich op de hoogte van kennis van ethiek door middel van training en nemen kennis van bestaande regels (zie ook Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers en DVD Integriteit deugt waarin vanuit deugdedethiek moreel handelen van bestuurders wordt behandeld). Een procedure om zorgvuldig te handelen bij vermoedens van integriteitsschendingen draagt bij aan interne en externe verwachtingen op het moment dat zich een vermoeden voordoet. Hierbij is duidelijk wie de aanspreekpunten zijn, hoe integriteitsvraagstukken behandeld worden en wie beslissingen neemt met betrekking tot vervolgstappen bij vermoedens van integriteitsschendingen (in ontwikkeling: Zorgvuldig onderzoeken bij politiek ambtsdragers). Een belangrijk onderdeel zal ook zijn hoe moet worden gecommuniceerd naar buiten, waardoor openheid wordt gegeven op het juiste moment maar zo min mogelijk onnodige schade zal ontstaan.

Organisatie en borgen	
Waarom	De aandacht voor integriteit dient duurzaam en samenhangend binnen de organisatie georganiseerd en geborgd te worden. Belangrijk is hierbij dat duidelijk is wie het beleid coördineert, welke actoren hier bij betrokken zijn en wat de rol van het management is. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen vastgelegd te worden in een integriteitsbeleidsplan. Een integriteitsfunctionaris is de aangewezen persoon om dit plan te ontwikkelen, te coördineren en het lijnmanagement te adviseren over de implementatie van het beleid.
Risico	Gebrekkige organisatie en borging leiden tot gefragmenteerde en incidentele zorg en aandacht voor integriteit, hetgeen ten nadele komt van de effectiviteit van het beleid. Door het integriteitsbeleid te borgen is het verzekerd van permanente en structurele aandacht waardoor de vrijblijvendheid ervan af is.
Oplossingsrichting	De Integriteitsfunctionaris is verantwoordelijk voor de aansturing, coördinatie en de Borging van het integriteitsbeleid. Hij is als zodanig de spil van de Integriteitsinfrastructuur. Het opstellen van een Integriteitsbeleidsplan is noodzakelijk om de integriteitsvisie, de ambities, alsmede de doelstellingen en verantwoordelijkheden in het vast te leggen en te verankeren. Het beleidsplan is als zodanig een cruciaal instrument en noodzakelijk werkdocument voor de integriteitsfunctionaris. In de leergang Integriteitsmanagement komt het belang van de borging van het integriteitsbeleid uitgebreid aan de orde.

Commitment & visie	
Waarom	Overheden worden gefinancierd met publieke middelen, beschikken over bijzondere bevoegdheden en een monopoliepositie waardoor burgers in sterke mate van hen afhankelijk zijn. Integriteit is daarom een belangrijke - zo niet de belangrijkste - kernwaarde voor publieke organisaties. Integriteitsbeleid kan echter alleen goed slagen als het (top)management het een belangrijk onderwerp vindt, het zichtbaar steunt, bereid is voldoende middelen ervoor vrij te maken en ook een heldere visie op integriteit en integriteitsmanagement formuleert.
Risico	Met onvoldoende steun, visie en middelen van het (top)management wordt het voeren van een integriteitsbeleid een farce. Er is duidelijkheid nodig wat onder integriteit wordt verstaan, wat met het beleid moet worden bereikt en welke strategie daarvoor te volgen. Bij het ontbreken van duidelijkheid en draagvlak zal het beleid verzanden in allerlei losse initiatieven die weinig of geen effect in de organisatie zullen sorteren. Uiteindelijk kan dit leiden tot integriteitsschendingen.
Oplossingsrichting	Het belang van integriteit dient permanent te worden gecommuniceerd binnen de organisatie. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar die het (top)management en de Integriteitsfunctionaris behulpzaam kunnen zijn bij het formuleren van een visie op integriteit(sbeleid). De Integriteitswijzer geeft een overzicht van de bestaande regels, waarmee de basis voor het integriteitsbeleid wordt gelegd. Ook het doorlichten van het integriteitsbeleid aan de hand van de Saint -risicoanalyse of met behulp van I-inzicht levert input voor het opstellen van integriteitsbeleid. Het opstellen van een (Integriteitsbeleidplan) is noodzakelijk om de integriteitsvisie, de ambities, alsmede de doelstellingen en verantwoordelijkheden in vast te leggen en te verankeren. Zo kan voorkomen worden dat de zorg en aandacht voor het thema integriteit vervliegt of verwaterd. De leidraad bevat handige tips om het draagvlak van het management te stimuleren. Dit komt ook uitgebreid aan de orde bij de leergang Integriteitsmanagement .

Waarden en normen	
Waarom	Waarden en normen vormen het geheel van geschreven en ongeschreven regels en maken inzichtelijk waar de organisatie en de medewerkers voor staan en op aangesproken kunnen worden. Ze vormen de basis voor het integriteitsbeleid. Het is van belang om de waarden en normen van de organisatie vast te leggen in een gedragscode. Relevante thema's die daarin aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld: wat zijn onze kernwaarden, wat zijn de algemene spelregels ten aanzien van veel voorkomende integriteitskwesaties en bij wie kunnen de medewerkers terecht met concrete vragen.
Risico	Indien de waarden en normen van de organisatie onvoldoende scherp geformuleerd, gedragen of bekend zijn dan kan dat leiden tot verwarring bij medewerkers over de gewenste houding en gedrag. Tevens leidt dit ertoe dat het integriteitsbeleid een doordachte inhoudelijke oriëntatie moet missen, waardoor de logica ervan zal ontbreken.
Oplossingsrichting	Waarden en normen worden doorgaans tot uitdrukking gebracht in gedragscodes. Nationaal en internationaal zijn er verschillende (model)codes en handreikingen beschikbaar die inspiratie kunnen bieden bij het opzetten van eigen gedragscodes, zoals de Modelgedragscode Integriteit sector Rijk . De Integriteitswijzer biedt een overzicht van de wet- en regelgeving waar organisaties in elk geval aan moeten voldoen.

Regels en procedures	
Waarom	De waarden en normen worden geconcretiseerd en ondersteund door het geheel van formele regels en procedures in de organisatie en vinden hun weerslag in de interne Administratieve Organisatie en Interne Controle. Thema's die daarin van belang zijn, zijn bijvoorbeeld: de inkoop- en aanbestedingsprocedures, de opzet van interne toezicht- en auditsystemen, beschrijvingen van werkprocessen en risicobeheersende maatregelen zoals het vier-ogen-principe, functiescheiding en -roulatie.
Risico	Gebrekkige aanwezigheid van of bekendheid met regels en procedures kunnen leiden tot een situatie van willekeur en subjectiviteit. Medewerkers worden voor onnodige risico's en verleidingen gesteld doordat zij onvoldoende eenduidige richting en sturing krijgen ten aanzien van de door hen te vervullen taken.
Oplossingsrichting	Het geheel aan regels, procedures en structuren geeft richting aan het functioneren van de organisatie. Organisatorische maatregelen als functiebeschrijvingen, -roulatie, -scheiding en het 4-ogen systeem dragen bij aan integriteit. Het doorlichten van de organisatie op kwetsbare processen of Functies en integriteitsrisico's als Belangenverstrengeling aan de hand van de Saint -risicoanalyse of met behulp van I-inzicht kan nuttige input leveren voor het integriteitsbeleid.

Personeelsbeleid en cultuur	
Waarom	Aandacht voor integriteit is een belangrijk onderdeel van het personeelsbeleid. Het begint al bij de werving en selectie van personeel. Is screening noodzakelijk en zo ja hoe ver ga je? Ook in diverse personeelsgesprekken (jaarplan-, voortgangs-, beoordelings- en exitgesprek) is integriteit een onderwerp dat niet mag ontbreken. Daarnaast zijn ambtseedsessies, introductiebijeenkomsten, werkoverleggen en integriteitstrainingen aangewezen momenten om te werken aan het verbeteren van de cultuur van de organisatie en het bewustzijn van de medewerkers.
Risico	Indien integriteit niet al goed vanaf de 'poort' wordt opgepakt dan kan dat ertoe leiden dat de organisatie de verkeerde mensen aanneemt. Onvoldoende zorg voor het ethische klimaat en de organisatiecultuur kan leiden tot ongewenst groepsgedrag en een verminderd ethisch bewustzijn, waardoor de kans op verkeerde besluiten en integriteitsschendingen toeneemt.
Oplossingsrichting	Integriteit begint bij de voordeur van de organisatie en daarom zijn HRM en integriteit onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ook het functioneringsgesprek is een goed moment om integriteit aan de orde te stellen, zeker in het geval van Kwetsbare functies . Inzicht in de Motieven voor niet-integer handelen draagt bij aan het bewustzijn en de alertheid binnen de organisatie. Multimediale instrumenten als de Dvd Integriteitskubus en DVD Integriteit deugt dragen bij aan het bespreekbaar maken en analyseren van integriteitsdilemma's. Dit komt ook aan de orde bij de leergang Integriteitsmanagement . Daarnaast is het van belang als het onderling Aanspreken wordt bevorderd. De integriteitscultuur van de organisatie kan worden doorgelicht met het instrument Internetspiegel .

Handhaving	
Waarom	Waarden, normen en regels zijn alleen zinvol als iedereen zich eraan houdt. Het aanpakken van schendingen geeft het signaal af dat aan integriteit waarde wordt gehecht. Het bekrachtigt de bestaande normen en verkleint het risico op toekomstige schendingen. Het opzetten van handhavingsbeleid, met daarin regels rondom het onderzoek, het sanctioneren en communiceren van (vermoedens van) misstanden is een essentieel onderdeel van het integriteitsbeleid. Voorzieningen gericht op het omgaan met incidenten zoals meldingenregelingen, vertrouwenspersonen en onderzoeksprotocollen maken onderdeel uit van het integriteitsbeleid.
Risico	Indien de handhaving gebrekkig is dan gaat daarvan het signaal uit dat aan integriteit weinig waarde wordt gehecht binnen de organisatie. Het kan er zelfs toe leiden dat de ernst van het onwenselijk of niet-integer gedrag verergert en dat het soortgelijk gedrag van anderen uitlokt.
Oplossingsrichting	De organisatie dient goed voorbereid te zijn op mogelijke integriteitschendingen. Voor de Vertrouwenspersoon die daarin een belangrijke rol speelt is de Opleiding Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) beschikbaar. Ook het beschikken over een protocol voor Zorgvuldige handhaving alsmede over de wijze van Communicatie over schandalen maken daar deel van uit. Het handhavingsaspect maakt deel uit van de leergang Integriteitsmanagement .

Audit en rapportage	
Waarom	Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de voortgang en werking van het integriteitsbeleid te bewaken. Het management kan op basis van de monitorinformatie volgen of de gestelde doelen worden gehaald of dat zij moet bijsturen. Door evaluatiemomenten in te bouwen krijgt de organisatie niet alleen zicht op de werking van de maatregelen, maar kan zij deze ook verder verbeteren. Evaluaties en rapportages zijn vormen van managementinformatie en -verantwoording over de implementatie en effectiviteit van het integriteitsbeleid.
Risico	Indien het integriteitsbeleid niet, of slechts gebrekkig, gemonitord wordt dan gaat dat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van het beleid. Monitoring biedt immers niet alleen inzicht in de vraag of het beleid voldoende geïmplementeerd wordt, maar ook in de vraag in hoeverre het beleid zijn doelstellingen bereikt en bijstelling behoeft.
Oplossingsrichting	Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de voortgang en werking van het integriteitsbeleid te bewaken. Voor het monitoren van het beleid zijn verschillende instrumenten geschikt zoals de Saint-risicoanalyse , I-inzicht of de Internetspiegel . Het afleggen van verantwoording over het beleid kan geschieden aan de hand van een Integriteitsrapportage . Ook in de leergangen Integriteitsmanagement wordt stilgestaan bij het aspect monitoring en verantwoording.

Handelingsperspectief Integriteitsmonitor:
Hoofdstuk 5 en 6 integriteitsbeleid bestuurlijke organisatie & volksvertegenwoordigend orgaan

Organisatie en borgen: de rol van de secretaris

Waarom	De secretaris vormt als adviseur van het college en als directeur van de ambtelijke organisatie een sleutelrol tussen college en ambtelijk apparaat. De secretaris zou een goede rol kunnen vervullen bij integriteitsvraagstukken van het bestuur en tussen bestuur en ambtenaren. De rol van de secretaris is cruciaal om thema's van de ambtelijke organisatie bij het bestuur te krijgen en andersom. Signalen uit de ambtelijke organisatie kunnen zo snel aan het bestuur worden voorgelegd opdat snel tot besluiten kan worden gekomen. De vertaling van het integriteitsbeleid rondom de bestuurders naar de ambtelijke organisatie zou met behulp van de secretaris met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht. Zo kan de organisatie tijdig zijn ingespeeld op mogelijke incidenten van, onderzoeken naar en persmomenten met betrekking tot bestuurlijke integriteit.
Risico	Het ontbreken van een rol voor de secretaris op het gebied van integriteitsbeleid brengt het risico met zich mee dat het vormgeven aan het integriteitsbeleid voor bestuurders niet goed wordt belegd en bovendien dat er geen goede aansluiting is tussen bestuur en ambtelijk apparaat op dit thema. Integriteitsvraagstukken tussen bestuur en ambtelijk apparaat kunnen dan niet goed worden besproken en afgestemd, waardoor het bestuur en ambtenaren extra kwetsbaar kunnen zijn.
Oplossingsrichting	De secretaris kan een belangrijke rol vervullen bij het vormgeven van het integriteitsbeleid bij bestuurders. Waar mogelijk kan hierbij al aangesloten worden op integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. De secretaris dient volgens de wet een specifieke instructie te krijgen over taken en bevoegdheden. Deze instructie zou specifieke taken ten aanzien van het vormgeven van het integriteitsbeleid moeten bevatten. Een secretaris zou net als een griffier een stevige rol moeten hebben op dit gebied en zou daarop geselecteerd/getraind kunnen worden om die rol goed te kunnen vervullen.

Organisatie en borgen: de rol van de griffier

Waarom	De griffier is aangesteld door het volksvertegenwoordigend orgaan en inmiddels vaak langer in functie dan de vertegenwoordigers zelf. Om die reden en vanuit professionele kennis fungeert de griffier vaak als vraagbaak voor de vertegenwoordiging met betrekking tot integriteitsvraagstukken. De griffier kan in de driehoek met secretaris en CdK/burgemeester belangrijke zaken afstemmen. Met het oog op de wettelijke taak van de CdK/burgemeester speelt de griffier een belangrijke rol bij het verzamelen van, luisteren naar en adviseren over integriteitsvraagstukken.
Risico	De griffier is vaak het eerste aanspreekpunt voor volksvertegenwoordigers bij integriteitsvraagstukken. Mocht deze niet voorbereid zijn op deze rol of deze rol onvoldoende tot uitdrukking kunnen brengen dan bestaat het risico dat vermoedens van schendingen niet opgemerkt worden of een juiste opvolging krijgen.
Oplossingsrichting	De griffier kan zich de rol aanmeten van integriteitsbevorderaar. Dit kan door het geregeld organiseren van dilemmatrainingen of door deze zelf te geven (<i>Train de trainer voor griffiers</i> , bijv. adhv de <i>DVD met dilemma's voor raadsleden</i> of aan de hand van recent verzamelde cases). De griffier kan introductietrainingen geven om nieuwe volksvertegenwoordigers kennis te laten maken met het integriteitsbeleid. Het verstrekken van informatie, zoals de <i>Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers</i> en de interne regelingen met betrekking tot meldingen van nevenactiviteiten, geschenken en eventuele andere belangen. Er zijn uiteraard veel creatieve manieren denkbaar om integriteit onder de aandacht te brengen. Een goede afstemming/intervisie met collega griffiers kan bijdragen aan de kwaliteit, creativiteit en ontwikkeling op gebied van integriteit. Belangrijker is dat de griffier zich bewust is van de rol die hij in de ogen van volksvertegenwoordigers vervult op dit gebied. Door het bieden van toegankelijkheid en daar waar mogelijk duidelijkheid op vragen en dilemma's draagt de griffier bij aan een cultuur waarin vrijelijk en veilig integriteitskwesaties en -vraagstukken aan de orde kunnen worden gesteld.

Commitment en visie: aandacht voor integriteit	
Waarom	Een integere volksvertegenwoordiging draagt bij aan vertrouwen van de burger in de politiek en de acceptatie van de door de volksvertegenwoordiging genomen beslissingen. In ideale zin hecht de volksvertegenwoordiging een groter belang aan de integriteit van het bestuursorgaan dan aan het politieke belang. Evenzo zal een volksvertegenwoordiger zich onthouden van het behartigen van privébelangen. Een integere volksvertegenwoordiging regelt proactief haar integriteit en gaat niet pas aan de slag nadat het in de media is gekomen.
Risico	Het ontbreken van aandacht voor integriteit of het onvoldoende erkennen van het belang van integriteit maakt een volksvertegenwoordiging kwetsbaar voor schendingen doordat risico's niet worden onderkend, controlemechanismen ontbreken en het vertrouwen sneller zal worden geschaad. Het risico zal groter zijn dat de vertegenwoordiger niet op zorgvuldige wijze omgaat met schendingen waardoor zaken kunnen escaleren.
Oplossingsrichting	Vanuit het wettelijk kader zijn CdK, burgemeester en voorzitter van het waterschap verantwoordelijk voor de bevordering van integriteit in hun bestuursorganen. Ze zullen een eigen invulling geven aan de inrichting van integriteit. Onderlinge verwachtingen kunnen geëxpliciteerd worden in gedragscodes en -regels om elkaar hierin het vervolg op aan te kunnen spreken. Mochten er excessen zijn dan is de CdK of burgemeester de aangewezen persoon om hier een vervolg aan te geven, eventueel op aanraden van secretaris en/of griffier. De aandacht voor integriteit kan tot uitdrukking komen in de borging van integriteit. Integriteit is een belangrijk aspect van de professionaliteit van de bestuurder en volksvertegenwoordiger en moet daarom tot uiting komen in het kernproces: de besluitvorming. De integriteit van het openbaar bestuur moet vanzelfsprekend zijn en vraagt dus aandacht in alle stadia van de besluitvorming. Zorgdragen voor persoonlijke ontwikkeling, training, periodiek overleg, dilemmadiscussies, risicoanalyses, advies naar aanleiding van deze analyses en het actief mobiliseren van eigen kritiek zorgen voor permanente aandacht om de integriteit van de besluitvorming te borgen.

Waarden en normen	
Waarom	De waarden en normen van het bestuursorgaan maken inzichtelijk waar zij voor staat, waar politieke ambtsdragers zich op wil laten voorstaan en wat van hen mag worden verwacht. Waarden en normen bieden duidelijke, richtinggevende, kaders voor goed bestuurlijk handelen. Voorbeelden van waarden zijn: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, legitimiteit, rechtvaardigheden en verantwoordelijkheid. Dergelijke waarden dienen geconcretiseerd en ondersteund te worden door heldere en naleefbare regels (normen). Gezamenlijk vormen de waarden en normen de basis voor het integriteitsbeleid. Het is van belang om de waarden en normen van de politiek-bestuurlijke organisatie vast te leggen in een gedragscode. Relevante thema's die daarin aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld: wat zijn onze kernwaarden, wat zijn de algemene spelregels ten aanzien van veel voorkomende integriteitskwetsies en bij wie kunnen de volksvertegenwoordigers terecht met concrete vragen.
Risico	Het ontbreken van geëxpliciteerde waarden en normen leidt tot onduidelijkheid in waarom en hoe te handelen. Het werpt de politiek ambtsdrager terug op zijn eigen waarden en normen en die kunnen controversieel zijn. De basis ontbreekt om goed bestuurlijk te handelen en jezelf te kunnen verantwoorden. Het risico van het niet vastleggen en structureel delen van deze waarden en normen in de sfeer van politieke ambtsdragers ligt tevens in het verdwijnen van de kennis als gevolg van snel wisselende samenstellingen van bestuur en volksvertegenwoordiging.
Oplossingsrichting	Waarden en normen worden doorgaans tot uitdrukking gebracht in gedragscodes. Nationaal en internationaal zijn er verschillende (model)codes en handreikingen beschikbaar die inspiratie kunnen bieden bij het opzetten van eigen gedragscodes, zoals de Code voor Goed Openbaar Bestuur en de Modelgedragscode voor politiek ambtsdragers . De Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers biedt een overzicht van de wet- en regelgeving waar bestuur en volksvertegenwoordiging in elk geval aan moeten voldoen. De modelgedragscode wordt door de koepelorganisaties (IPO, VNG, UvW) regelmatig geactualiseerd. Updates van de eigen gedragscodes zijn nodig om te toetsen of de huidige maatstaven en manier van handelen nog past in de geformuleerde waarden en normen en of dit wellicht moet worden bijgesteld. Praktijkcases kunnen bijdragen aan het opnieuw bespreken van de gedragscode.

Regels en procedures	
Waarom	De waarden en normen worden geconcretiseerd en ondersteund door het geheel van regels en procedures en vinden hun weerslag in gedragscodes, reglementen van orde en protocollen. Van belang is dat regels en procedures regelmatig aan de waarden getoetst worden zodat deze de geest van de waarden blijven ademen. In de reglementen en protocollen wordt vastgelegd hoe het bestuur vorm geeft aan wettelijke bepalingen.
Risico	Regels en procedures geven concreet begrenzingen aan de meest voorkomende issues. Dit helpt bij het organiseren van een zuivere besluitvorming. Bij onduidelijkheid van de kaders kan een voedingsbodemp ontstaan voor integriteitsproblemen. Bovendien kunnen volksvertegenwoordigers elkaar niet aanspreken op gezamenlijke kaders.
Oplossingsrichting	Het geheel aan regels, procedures en structuren geeft richting aan het functioneren van het openbaar bestuur (Code voor Goed Openbaar Bestuur , Modelgedragscode voor politiek ambtsdragers , Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers en Modelaanpak basisnormen integriteit) De griffie beschikt over documentatie met betrekking tot de uitwerking van integriteitsregels. Op grond van de registraties en in nader overleg met betrokkenen kan men een risicoanalyse maken en adviseren aan de CdK of burgemeester met betrekking tot verenigbaarheid van functies, meestemmen en andere integriteitsrisico's. Het is overigens verstandig om goede richtinggevende waarden te ontwikkelen waardoor het daaronder gelegen normenkader beperkt kan blijven.

Personeelsbeleid en cultuur	
Waarom	Aandacht voor integriteit is al belangrijk bij de samenstelling van de kandidatenlijsten en dus een zaak voor de politieke partijen. Hoe ziet het profiel van een toekomstige volksvertegenwoordiger eruit en gaat een politieke partij eventueel zover om vooraf te screenen op integriteit? Na installatie/beëdiging is de integriteit van de bestuurders en volksvertegenwoordiging een aandachtspunt voor zowel individu, politieke partij, bestuursorgaan en het ministerie van BZK. De betreffende ambtsdragers dienen te passen in de cultuur van hun politieke partij, maar eveneens in hun rol als gezicht van en naar de samenleving waarbij voorbeeldgedrag en een open, integere en professionele houding noodzakelijk is. Dit vereist specifieke competenties.
Risico	Bij onvoldoende aandacht voor volksvertegenwoordigers en de cultuur binnen de volksvertegenwoordiging neemt het risico op integriteitsproblemen toe. Ongeschikte politieke ambtsdragers die niet het juiste profiel blijken te hebben of iets te verbergen hebben, schaden uiteindelijk de partij, het ambt en de politiek. Ze verliezen hierbij het vertrouwen van de burger en schaden daarmee de democratie. Het proces van kiezen en gekozen worden is kostbaar. Een onzorgvuldige selectie zal daarom veel reputatieschade en materiële schade kunnen berokkenen.
Oplossingsrichting	Integriteit begint bij de voordeur via het Wervings- en selectieproces voor de samenstelling van de lijst. De politieke partij beschikt over een wervingsprofiel waarin integriteit is meegenomen. Voorafgaand aan plaatsing voor de lijst vraagt de politieke partij verklaringen omtrent het gedrag (VOG) aan. Eventueel kan Screening plaatsvinden. Primair is het de eigen verantwoordelijkheid van de politiek ambtsdrager om zich te ontwikkelen op het gebied van integriteit. De politieke partijen kunnen daarbovenop structurele ethische vorming aanbieden aan bestuurders en volksvertegenwoordigers. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van CdK, burgemeester en de voorzitter van het waterschap om de kwaliteit en integriteit van bestuur en vertegenwoordiging te bevorderen. Dit kan door middel van een risicoanalyse per bestuurder of volksvertegenwoordiger met betrekking tot verschillende beleidsdossiers die periodiek wordt geactualiseerd en besproken. Op basis van de geloofsbriefen zijn bij installatie reeds de eerste adviezen aan bestuurders en volksvertegenwoordigers te geven. Door met regelmaat integriteitsrisico's en dilemma's plenair te bespreken, te evalueren en vast te leggen ontstaat moresprudentie waar volksvertegenwoordigers en bestuurders zich op kunnen laten inspireren bij het handelen. Het streven is naar een cultuur van openheid, eerlijkheid, zorgvuldigheid en verantwoordelijkheid, waarin fouten gemaakt mogen worden. Inzicht in draagt bij aan het bewustzijn en de alertheid binnen de vertegenwoordiging. Multimediale instrumenten als de DVD Dilemma's voor raadsleden en de DVD Integriteit deugt dragen bij aan het bespreekbaar maken en analyseren van integriteitsdilemma's. Daarnaast is het van belang dat het onderling Aanspreken wordt bevorderd.

Handhaving	
Waarom	Waarden, normen en regels zijn alleen zinvol als iedereen zich eraan houdt. Het aanpakken van schendingen geeft het signaal af dat aan integriteit waarde wordt gehecht. Het bekrachtigt de bestaande normen en verkleint het risico op toekomstige schendingen. Het opzetten van handhavingsbeleid, met daarin regels rondom het onderzoek en communiceren van (vermoedens van) misstanden is een essentieel onderdeel van het integriteitsbeleid, ook voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.
Risico	Het hebben van kaders die niet worden gehandhaafd levert als risico op dat er (gedoog)ruimte ontstaat voor niet integer handelen. Het handelen heeft dan immers toch geen gevolgen. Er ontstaat een ongewenste vorm van reukelijkheid die lijdt tot verlies van vertrouwen in de overheid. De procedures moeten borgen dat er veilig gemeld kan worden en zorgvuldig wordt onderzocht en afgehandeld. In de context van de politieke ambtsdragers impliceert dit tevens een groter risico doordat de publiciteit extra aandacht vraagt. Dit kan leiden tot grote materiële en immateriële (reputatie)schade.
Oplossingsrichting	De volksvertegenwoordiging dient goed voorbereid te zijn op mogelijke integriteitsschendingen. Een duidelijk protocol waarin beschreven staat wie als aanspreekpunt fungeert, hoe meldingen geïnterpreteerd worden, wie het besluit neemt tot het doen van een onderzoek en hoe zorgvuldig onderzoek wordt ingericht horen bij deze voorbereiding. (in ontwikkeling: Zorgvuldig onderzoeken bij politiek ambtsdragers) Het is verder belangrijk om een duidelijk meldpunt voor vermoedens van schendingen en een vertrouwenspersoon voor bestuurlijke integriteit te hebben. In preventieve zin kan erop ingespeeld worden door een risicoanalyse of -profiel per politiek ambtsdrager te maken en die regelmatig te bespreken. Ook een risicoanalyse van de bestuurscultuur en risicoverhogende omstandigheden past hierin thuis. Een meer onorthodoxe methode is proactief inzetten van integrity testing waarbij bestuurders en volksvertegenwoordigers in de praktijk getest worden. Hier is nog veel discussie over maar de media willen dit middel al wel eens inzetten.

Audit en rapportage/geregistreerde inbreuken: <i>in het onderzoek uitgevraagd onder commitment en visie/aandacht voor integriteit</i>	
Waarom	Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de voortgang en werking van het integriteitsbeleid te bewaken. Door evaluatiemomenten in te bouwen wordt inzicht verkregen in de werking van het beleid en de maatregelen, op basis waarvan dit bijgesteld kan worden. Een goede registratie van meldingen en de afhandeling hiervan biedt relevante managementinformatie om te beoordelen of het (preventieve) integriteitsbeleid effect heeft en op de juiste zaken is gericht. Op basis van periodieke rapportages aan de CdK/burgemeester kunnen prioriteiten worden vastgesteld ten aanzien van integriteitsbevordering.
Risico	Indien het integriteitsbeleid niet, of slechts gebrekkig, gemonitord wordt dan gaat dat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van het beleid. Monitoring biedt immers niet alleen inzicht in de vraag of het beleid voldoende geïmplementeerd wordt, maar ook in de vraag in hoeverre het beleid zijn doelstellingen bereikt of bijstelling behoeft. Onvoldoende inzicht in de werking van het beleid en in het aantal, de aard, de omvang en de ernst van de schendingen kan leiden tot een kortzichtig of juist te veelomvattend integriteitsbeleid.
Oplossingsrichting	Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de voortgang en werking van het integriteitsbeleid te bewaken. Voor het monitoren van het beleid zijn verschillende instrumenten geschikt zoals de Saint risicoanalyse. Het afleggen van verantwoording over het beleid kan geschieden aan de hand van een Integriteitsrapportage . Een duidelijke procedure voor de registratie van meldingen is van belang. Op basis van deze procedure kan een duidelijke registratie gemaakt worden van wat gemeld is en welk gevolg aan incidenten is gegeven.. Mocht in de loop van de tijd blijken dat bepaalde vraagstukken met regelmaat terugkomen dan kan de CdK/ burgemeester/ voorzitter van het waterschap opdracht geven tot nadere aandacht voor dit onderwerp. De registratie kan jaarlijks in rapportagevorm aan de volksvertegenwoordiging worden voorgelegd als logische basis voor agendering van integriteit.

BIJLAGEN



BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In deze onderzoeksverantwoording komen verschillende elementen van het onderzoek aan bod, te beginnen met de doelgroepen en de uitsplitsingen daarin. Voor elke doelgroep zijn aparte vragenlijsten gemaakt. Hoe de inhoud van deze vragenlijsten aansluiten bij de onderzoeksvragen komt hierna aan de orde. Vervolgens wordt het veldwerk, de respons en de achtergrond van de respons besproken. De laatste twee paragrafen van deze bijlage bespreken het proces van datacontrole en dataverwerking.

B 1.1 Doelgroepen

Voor dit onderzoek zijn meerdere enquêtes uitgezet voor verschillende doelgroepen. In tabel B1.1 ziet u hoe de verdeling is van sectoren over de doelgroepen. Zoals de tabel laat zien zijn alleen bij de doelgroepen ambtenaren en secretarissen ook medewerkers van de sector rijk bevraagd. Aangezien bij de sector waterschappen geen sprake is van dualisme²⁹ is deze sector niet opgenomen bij de doelgroep griffiers. De tabel laat tevens zien welke functionarissen zijn bevraagd.

Tabel B1.1: Doelgroep per sector

Doelgroep	Sector	Functie
Ambtenaren	Rijk	
	Gemeenten	
	Provincies	
	Waterschappen	
Politieke ambtsdragers	Gemeenten	Burgemeesters
		Wethouders
		Raadsleden
	Provincies	Commissaris der Koningin
		Gedeputeerden Statenleden
	Waterschappen	Dijkgraven Dagelijks Bestuur Algemeen Bestuur
Secretarissen	Rijk	Secretaris-Generaal ³⁰
	Gemeenten	Gemeentesecretaris
	Provincies	Provinciesecretaris
Griffiers	Waterschappen	Secretaris-Directeur
	Gemeenten	
	Provincies	

²⁹ Scheiding van verantwoordelijkheid tussen volksvertegenwoordiging enerzijds en bestuur anderzijds

³⁰ De hoogste ambtenaar/ambtelijk leidinggevende binnen de organisatie.

B 1.2 Vragenlijsten

In tabel B1.2 is schematisch weergegeven welke onderzoeksthema's en -vragen behoren bij welke doelgroep. Te zien is dat de ambtenaren en politieke ambtsdragers zijn bevraagd over het thema integriteitsbeleving en dat de secretarissen en griffiers vragen hebben ontvangen over het thema integriteitsbeleid. Net als in 2004 en 2008 hebben de enquêtes over het thema integriteitsbeleid het karakter van een zelfevaluatie. De respondenten geven dus zelf aan in hoeverre ze van mening zijn dat bepaald beleid voorkomt. Een opvraging en bestudering van beleidsdocumenten valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Evenmin is gevraagd naar de kwaliteit van het beleid. Onderzoeksvraag 4, die zich richt op mogelijk problemen en handvaten voor het instrumentarium, wordt beantwoord via het handelingsperspectief dat voor deze monitor ontwikkeld is (hoofdstuk 10).

Tabel B1.2: Doelgroepen en onderzoeksthema's

Doelgroep	Thema	Onderzoeksvraag
Ambtenaren	Integriteitsbeleving ambtelijke organisatie	1 en 3
Politieke ambtsdragers	Integriteitsbeleving bestuurlijke organisatie	1
Secretarissen	Integriteitsbeleid ambtelijke en bestuurlijke organisatie ³¹	2 en 3
Griffiers	Integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan	2 en 3

Conceptuele modellen

Bij het opstellen van de vragenlijsten is gebruik gemaakt van twee conceptuele modellen, het ene model is gericht op integriteitsbeleving (InternetSpiegel) en het andere op integriteitsbeleid (integriteitsinfrastructuur). Deze modellen worden in bijlage 3 verder toegelicht. Ook wordt daar uiteengezet hoe de modellen zijn verwerkt in de vragenlijsten en welke thema's in de vragenlijsten aan bod komen.

Ambtenaren

Voor het meten van de integriteitsbeleving onder ambtenaren is gebruik gemaakt van een bestaande gevalideerde vragenlijst ontwikkeld door de InternetSpiegel³². Met deze vragenlijst wordt beoogd antwoord te geven op de onderzoeksvraag: hoe is het gesteld met beleving en bewustzijn van integriteit bij werknemers in het openbaar bestuur? Omdat het integriteitsonderzoek van InternetSpiegel in het najaar van 2006 ook al via het flitspanel onder circa 1.250 ambtenaren is uitgevoerd, biedt dit de mogelijkheid om op hoofdlijnen de ontwikkelingen in integriteitsbeleving van ambtenaren sinds 2006 te schetsen.

Politieke ambtsdragers

De vragenlijst voor ambtenaren is aangepast en - omwille van de beperkte tijd die de doelgroep beschikbaar heeft - verkort voor de doelgroep politieke ambtsdragers. Met deze vragenlijst wordt beoogd antwoord te geven op de onderzoeksvraag: hoe is het gesteld met beleving en bewustzijn van integriteit bij politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur? Aangezien deze doelgroep voor het eerst wordt bevraagd over integriteitsbeleving, kunnen geen vergelijkingen worden gemaakt met eerdere jaren.

Secretarissen en griffiers

Voor de secretarissen en griffiers is de vragenlijst vanuit de notitie *Integriteit Fase II, "verinnerlijking"* doorontwikkeld door BZK, BIOS en CAOP Research en toegespitst op de vier sectoren van het openbaar bestuur. Met de zo ontstane vragenlijsten wordt beoogd antwoord te geven op de onderzoeksvraag: wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur en in hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke bepalingen en andere relevante integriteitsrichtlijnen en afspraken?

Door vergelijk van de huidige resultaten met de resultaten uit het rapport Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008 van het ministerie van BZK³³, kan eveneens op hoofdlijnen antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag: Wat is er te zeggen over de ontwikkelingen op deze gebieden in de afgelopen jaren? In het rapport uit 2008 zijn de resultaten van 2007 afgezet tegen de resultaten van eenzelfde inventarisatie uit 2004, die als nulmeting diende. In dit rapport is het integriteitsbeleid van 2007 en 2004 bekeken vanuit de wettelijk vastgelegde verplichtingen op basis van wet- en regelgeving en de bestuurlijke afspraken (basisnormen) op het gebied van integriteit. Binnen de vergelijking tussen de resultaten uit 2012 met de resultaten uit 2007 en 2004 wordt daarom ook bekeken in hoeverre het openbaar bestuur in 2012 voldoet aan de gestelde wetten en normen ten aanzien van integriteit. Voor een overzicht en verdere uitleg bij deze wetten en normen verwijzen we naar bijlage 2.

Begeleidingscommissie en klankbordgroep

De vragenlijsten zijn vastgesteld door de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties IPO, UvW, VNG en het ministerie van BZK. Hieraan voorafgaand zijn de vragenlijsten voorgelegd aan de klankbordgroep voor advies. In de klankbordgroep zitten de relevante koepelorganisaties en beroepsverenigingen binnen het openbaar bestuur.

³¹ De doelgroep Secretaris-Generaal is alleen bevraagd over de ambtelijke organisatie. De doelgroep secretaris-directeur is ook bevraagd over het volksvertegenwoordigend orgaan.

³² De InternetSpiegel biedt online medewerkersonderzoeken aan overheidsorganisaties die laten zien hoe medewerkers hun werk beleven.

³³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie 2008*. Den Haag

B 1.3 Veldwerk

Alle vragenlijsten zijn in april 2012 uitgezet onder de doelgroepen. De ambtenaren zijn benaderd via het Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Flitspanel biedt een representatief internetpanel van 52.000 medewerkers uit 14 overheidssectoren. Voor dit onderzoek zijn alleen ambtenaren aangeschreven uit de sectoren rijk, provincies, waterschappen en gemeenten; Dit zijn er ongeveer 7.000 in het totaal (zie ook tabel B1.3). Zij hebben via e-mail een uitnodiging ontvangen om een internetenquête in te vullen.

De politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers zijn schriftelijk namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benaderd door Regioplan. Zij kregen daarbij een schriftelijke vragenlijst met portvrije retourenveloppe, maar in de bijgesloten brief zijn zij ook gewezen op de mogelijkheid om de vragenlijst online in te vullen. Ongeveer een derde van de respondenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De vragenlijsten voor politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers waren het tweede onderdeel van een bredere vragenlijst die als eerste onderdeel agressie en geweld had. Diverse beroepsorganisaties hebben persoonsgegevens verstrekt, waardoor de meeste respondenten direct op naam benaderd konden worden. Van de leden van het Algemeen en Dagelijks bestuur van de waterschappen waren geen gegevens beschikbaar. Zij zijn benaderd door een brief met vragenlijst te laten verspreiden door de secretaris-directeur van het waterschap.

Om de respons te verhogen zijn meerdere responsbevorderende maatregelen genomen:

- Inkorten van vragenlijsten om belasting voor respondenten te verlagen;
- Aankondiging van het onderzoek via beroepsorganisaties;
- Benadering van respondenten via brief namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Zowel schriftelijke als online vragenlijst;
- Helpdesk ingesteld voor praktische vragen;
- Sturen van een herinnering via e-mail of de beroepsorganisaties indien mogelijk.

B 1.4 Respons

Tabel B1.3 geeft weer hoe groot de populatie is en welke steekproef is getrokken. Deze tabel laat zien dat van alle doelgroepen behalve de ambtenaren en de raadsleden de volledige populatie is benaderd. Van deze laatste groepen was het niet nodig om de volledige doelgroep te benaderen om tot een representatieve steekproef te komen. Daarom is een deel van de doelgroep benaderd. Tabel B1.3 geeft ook de uiteindelijke respons weer na datacontrole. De stappen om tot deze respons te komen worden besproken in de paragraaf datacontrole.

Tabel B1.3: Doelgroep, steekproefomvang en respons

	Doelgroep	Sector	Omvang doelgroep	Verstuurde vragenlijsten	Respons		
Beleving	Ambtenaren	Rijk	122.537	2.370	1.041	44%	
		Gemeenten	175.176	3.170	1.222	39%	
		Provincies	13.217	945	399	42%	
		Waterschappen	10.085	593	253	43%	
		Totaal	321.015³⁴	7.078	2.915	41%	
	Politieke ambtsdragers	<i>Gemeenten</i>					
		Burgemeesters	415	415	202	49%	
		Wethouders	1.600	1.600	597	37%	
		Raadsleden	9.500	4.500	1.528	34%	
		<i>Subtotaal</i>	<i>11.515</i>	<i>6.515</i>	<i>2.327</i>	<i>36%</i>	
Provincies		645	645	196	30%		
Beleid	Secretarissen	Waterschappen	1.080	1.080	275	25%	
		Totaal	13.240	8.240	2.798	34%	
		Rijk	11	18	17	³⁵	
		Gemeenten	415 ³⁶	415	143	34%	
		Provincies	12	12	10	83%	
	Griffiers	Waterschappen	26	26	15	58%	
		Totaal	464	471	185	39%	
		Gemeenten	415	415	230	55%	
		Provincies	12	12	7	58%	
		Totaal	427	427	237	56%	

Te zien is dat de respons voor ambtenaren 41% bedraagt. Voor politieke ambtsdragers is de respons 34%, voor secretarissen 39% en voor griffiers 56%. Het gaat hier om volledig ingevulde enquêtes. De totale respons onder de doelgroepen ambtenaren, politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers is over het algemeen groot genoeg om betrouwbare uitspraken te doen over de hele populatie³⁷. Alleen de steekproef onder de secretarissen is niet groot genoeg voor de gewenste 95% betrouwbaarheidsmarge. Dit houdt in dat de conclusies van de analyse voor secretarissen niet zondermeer gegeneraliseerd kunnen worden naar de hele populatie. De steekproefgrootte van 185 is echter zodanig groot dat er wel een goede indicatie is te geven van het beeld onder secretarissen. Bij de respons van 17 bij secretarissen-generaal moet worden aangegeven dat de vragenlijst vaak door medewerkers van de secretaris-generaal zijn ingevuld en er naast secretarissen-generaal ook dienstonderdelen zijn aangeschreven. In het rapport wordt desondanks naar deze respondenten gerefereerd als secretaris-generaal. Verder is de vragenlijst voor secretarissen-generaal soms intern doorgezet naar meerdere medewerkers. Hierdoor is het aantal respondenten bijna even hoog uitgevallen als de 18 uitgezette vragenlijsten. Achteraf is niet te traceren van welk ministerie of dienstonderdeel meerdere vragenlijsten zijn terugontvangen. Als gevolg van niet ingevulde vragen, kan de steekproef (ofwel de N) voor de doelgroepen per vraag licht fluctueren.

³⁴ Bron: Cijfers 2010, arbeidenoverheid.nl

³⁵ Vragenlijst voor secretarissen-generaal is soms intern doorgezet naar meerdere medewerkers en ook onder dienstonderdelen uitgezet. Hierdoor is het aantal respondenten hoger uitgevallen dan de populatie en is er geen responspercentage berekend.

³⁶ Bron: www.cbs.nl

³⁷ In principe is uitgegaan van een 95% betrouwbaarheidsniveau. Alleen bij kleinere populaties wordt ook genoegen genomen met een 90% betrouwbaarheidsniveau. Voor de spreiding blijven we aan de conservatieve kant en gaan we uit van 50%.

B 1.5 Achtergrondkenmerken doelgroepen

Ambtenaren

Van de bevroegde ambtenaren is twee derde man, een derde is vrouw. In de populatie is de verdeling 56 procent man en 44 procent vrouw. Vrouwen zijn dus iets ondervertegenwoordigd in dit onderzoek. In tabel B1.4 kunt u zien dat de verdeling naar leeftijd eveneens iets afwijkt van de verdeling van ambtenaren in de populatie. Er hebben relatief meer ambtenaren jonger dan 45 meegedaan.

Tabel B1.4 Verdeling naar leeftijd

Leeftijd	Steekproef	Populatie
< 25 jaar	1%	0%
25 tot 35 jaar	15%	5%
35 tot 45 jaar	27%	21%
45 tot 55 jaar	33%	38%
> =55 jaar	23%	36%

Het overgrote merendeel van de bevroegde ambtenaren heeft geen leidinggevende functie (82%). Voor de verdeling van de respondenten over de sectoren verwijzen we u naar tabel B1.3. De verdeling naar gemeentegrootte is als volgt: 8 procent van de gemeenteambtenaren werkt in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners, een kwart is werkzaam in een middelgrote gemeente (met 20.000 tot 50.000 inwoners) en twee derde werkt in zogenoemde grote gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

In dit rapport wordt een vergelijking gemaakt van de resultaten uit dit onderzoek met de resultaten uit een onderzoek onder ambtenaren dat in 2006 heeft plaatsgevonden. In het kader kunt u de achtergrondkenmerken lezen van de ambtenaren die aan het onderzoek van 2006 hebben deelgenomen.

Achtergrondkenmerken onderzoek 2006

In totaal hebben 840 ambtenaren uit het openbaar bestuur deelgenomen aan het onderzoek in 2006. Daarvan is twee derde man, een derde vrouw. Hier zijn net als bij het onderzoek onder ambtenaren vrouwen iets ondervertegenwoordigd. In tabel B1.5 is af te lezen dat de verdeling naar leeftijd redelijk overeenkomt met die in 2012. De verdeling naar sector kunt u zien in tabel B1.6.

Tabel B1.5 Verdeling naar leeftijd

Leeftijd	Steekproef 2006	Steekproef 2012
< 25 jaar	2%	1%
25 tot 35 jaar	17%	15%
35 tot 45 jaar	25%	27%
45 tot 55 jaar	39%	33%
> =55 jaar	17%	23%

Tabel B1.6 Verdeling naar sector

	Percentage
Rijk	42%
Gemeenten	39%
Provincies	10%
Waterschappen	9%

Bron: *Integriteit van de overheid (BZK. 2006)*

Politieke ambtsdragers

Van de bevroegde politieke ambtsdragers is 79 procent man en 21 procent is vrouw. In tabel B1.7 ziet u de verdeling naar leeftijd. Ruim de helft van de politieke ambtsdragers is ouder dan 55 jaar.

Tabel B1.7: Verdeling naar leeftijd

	Percentage
< 25 jaar	1%
25 tot 35 jaar	5%
35 tot 45 jaar	11%
45 tot 55 jaar	25%
> =55 jaar	58%

Voor de verdeling naar sector en binnen de gemeente naar functie verwijzen we u naar tabel B1.3. Uit tabel B1.8 Blijkt dat de helft van de politieke ambtsdragers uit de sector gemeente werkzaam is in een middelgrote gemeente.

Tabel B1.8 Verdeling naar gemeentegrootte

	Percentage
Klein	27%
Middelgroot	48%
Groot	25%

Secretarissen

In tabel B1.3 kunt u aflezen dat het overgrote merendeel van de deelnemende secretarissen de sector gemeenten vertegenwoordigt. Tabel B1.9 laat zien dat de meeste gemeentesecretarissen afkomstig zijn uit gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (42%, hierna kleine gemeenten genoemd) en uit gemeenten met een inwoneraantal dat tussen de 20.000 en 50.000 ligt (45%, hierna middelgrote gemeenten genoemd). Dit is logisch gezien het feit dat er meer kleinere gemeenten bestaan. De overige 12 procent is afkomstig uit gemeenten bestaande uit respectievelijk tussen de 50.000 en 100.000 en tussen de 100.000 en 250.000 inwoners. Deze categorieën zijn in het rapport samengevoegd tot een categorie die wordt aangeduid grote gemeenten.

Tabel B1.9: Verdeling naar gemeentegrootte

N=142	Percentage
< 20.000	42%
20.000 – 50.000	45%
50.000 – 100.000	8%
100.000 - 250.000	4%
> 250.000	0%

Griffiers

Van de aan het onderzoek deelnemende griffiers is 97% gemeentegriffier. Drie procent (zeven griffiers) is provinciegriffier. In tabel B1.10 ziet u dat een derde van de gemeentegriffiers werkzaam is in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners; 45 procent werkt in een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners. Dit resultaat is eveneens een logisch gevolg van de grotere aantallen kleine en middelgrote gemeenten in ons land.

Tabel B1.10: Verdeling naar gemeentegrootte

N = 229	Percentage
< 20.000	35%
20.000 – 50.000	45%
50.000 – 100.000	12%
100.000 - 250.000	7%
> 250.000	1%

B 1.6 Datacontrole

Bij controle van de data is geconstateerd dat er verschil is opgetreden in de codering van de online en de schriftelijk ingevulde vragenlijsten bij de vragen naar geregistreerde integriteitsinbreuken. Twee codes bleken beide aan te geven dat de respondent het antwoord niet wist. Deze variabelen zijn gehercodeerd waarbij deze twee antwoordcategorieën zijn samengetrokken. Daarnaast is bij het analyseren van de geregistreerde integriteitsinbreuken één case achterwege gelaten, omdat deze een zeer sterk afwijkend antwoordpatroon liet zien. Hierin werden namelijk 800 onderzoeken naar integriteitsinbreuken gemeld, maar dit heeft volgens dit antwoordpatroon niet geleid tot welke maatregel dan ook. Naast dat 800 onderzoeken uitzonderlijk veel is in vergelijking met wat anderen opgeven, hebben bij andere organisaties meerdere onderzoeken altijd wel geleid tot een aantal maatregelen. Vanwege deze sterke afwijking en de twijfel over de juistheid die dit oproept en het feit dat dit antwoordpatroon van grote invloed zou zijn op het totaal aantal onderzoeken, is besloten om deze case buiten beschouwing te laten.

Verder bleek de data grote aantallen missing data te bevatten. Hieronder is aangegeven wat met deze data is gedaan.

Missing op doelgroep

Er zijn meerdere missing gevonden op de variabelen die bepalen tot welke doelgroep iemand behoort. Van vier respondenten hebben we kunnen achterhalen wat de doelgroep is op basis van antwoorden. Het gaat om drie secretarissen-generaal en één gemeentesecretaris. Deze zijn als zodanig gecodeerd.

Van negen respondenten weten we dat ze de politieke ambtsdragers vragenlijst hebben ingevuld. Van twee van deze is duidelijk dat ze bij de gemeente werken, maar welke functie is niet duidelijk. Van de overige zeven weten we niet tot welke sector of functie ze behoren. Daarnaast hebben vier van deze zeven geen enkele integriteitsvraag ingevuld. Alle negen respondenten zijn uit het databestand verwijderd.

Missing ambtenaren

In het flitspanel bestand met de doelgroep 'ambtenaren' staan alleen maar missings bij de stellingen 'naleven regels'. Het gaat hier om de antwoordcategorie 'Weet niet/geen mening', die als missing is aangemerkt. We hebben deze data behouden en deze antwoordcategorie meegenomen in de analysefase.

Missing overige doelgroepen

Van de andere doelgroepen zijn alleen respondenten uit de dataset verwijderd als deze de integriteitsvragen helemaal niet hadden ingevuld. Daarnaast zijn er ook respondenten die één of meerdere vragen niet hebben ingevuld, maar deze zijn allemaal behouden. Dit betekent wel dat de steekproef per vraag kan fluctueren. Per doelgroep zijn de volgende aantallen respondenten verwijderd:

Politieke ambtsdragers - 122 personen

Secretarissen - 22 gemeentesecretarissen en 3 provinciesecretarissen

Secretaris-generaal - 0 personen

Secretaris-directeur - 6 personen

Griffiers - 27 personen

B 1.7 Dataverwerking

De dataverwerking voor de data over integriteitsbeleving verschilt van de dataverwerking van de data over integriteitsbeleid. Eerst is begonnen met de bewerking van de data van het Flitspanel onder ambtenaren en de data over de politieke ambtsdragers (integriteitsbeleving). Daarna is de data van de secretarissen en griffiers (integriteitsbeleid) verwerkt.

Integriteitsbeleving

Als eerste is de achtergrondvariabele gemeentegrootte gehercodeerd naar een variabele met drie categorieën, klein, middelgroot en grote gemeenten. Op basis van de frequenties worden gemeenten met minder dan 20.000 inwoners aangemerkt als 'klein', gemeenten met 20.000-50.000 inwoners als 'middelgroot' en gemeenten met 50.000 inwoners of meer als 'groot'. Bij de data voor ambtenaren zijn de scores op de constructen 'gedragsregels en procedures' (hard controls) van het verklaringsmodel beleving integriteit van InternetSpiegel gehercodeerd naar 0-1 variabele (nee/ja-antwoordcategorieën). Om verwarring te voorkomen, is in de data van de politieke ambtsdragers de schaal van de stellingen naar moreel bewustzijn gehercodeerd zodat 'helemaal mee eens' de score 5 krijgt en 'helemaal mee oneens' de score 1. Dit zorgt ervoor dat hier net als op de twee andere gemeten constructen een lage score een positieve integriteitsbeleving betekent en een hoge score een negatieve beleving. De scores op de overige constructen zijn gehercodeerd naar variabelen met drie categorieën: (helemaal) mee eens, niet mee eens, niet mee oneens en (helemaal) mee oneens. Vervolgens is op alle constructen van het verklaringsmodel gemiddelden berekend over de stellingen per construct. Daarbij is besloten om te middelen per antwoordcategorie. Dit heeft als voordeel dat er niet per construct één gemiddelde is, maar we per construct kunnen aangeven hoeveel procent gemiddeld een bepaald antwoord heeft gegeven. Dit geldt zowel voor de stellingen die met een vijfpuntsschaal (gehercodeerd naar driepuntsschaal) zijn beantwoord als stellingen die via een ja/nee antwoordcategorie zijn gesteld. Ook over de data uit 2006 is steeds het gemiddelde berekend per thema. Alleen stellingen die overeenkomen met die van 2012 zijn meegenomen in het gemiddelde. In de praktijk houdt dit in dat enkele stellingen uit 2006 niet in het gemiddelde zijn meegenomen.

Vervolgens zijn de resultaten in percentages uitgedraaid naar de achtergrondvariabelen sector en gemeentegrootte. Om te bepalen of de verschillen op basis van deze achtergrondvariabelen significant zijn, zijn er significantietoetsen uitgevoerd. Gezien het aantal groepen en het meetniveau van de variabelen is gebruik gemaakt van F-toetsen (ANOVA). De verschillen in de populatiegrootte in bijvoorbeeld de verschillende sectoren maakt het nodig om een Levene's test voor homogeniteit van variantie uit te draaien. Bij een sterke afwijkingen van homogeniteit van variantie is een meer conservatief significantieniveau ($\alpha = .01$ in plaats van $\alpha = .05$) gehanteerd voor het bepalen van significante verschillen naar sector en gemeentegrootte. De resultaten van deze F-toetsen zijn in bijlage 4 te vinden. Door middel van post-hoc toetsen (Tukey HSD) zijn de subsets gedefinieerd. Hieruit bleek dat enkele significante verschillen in de F-toetsen geen afzonderlijke subsets in de post-hoc toetsen lieten zien. In die gevallen is besloten om de significante verschillen volgens de F-toetsen niet te rapporteren.

Integriteitbeleid

De data van de vragenlijst onder secretarissen en griffiers heeft een wat andere bewerking gekregen. Wel is ook hier begonnen met het hercoderen van de achtergrondvariabele gemeentegrootte naar een variabele met drie categorieën, klein, middelgroot en grote gemeenten. Daarvoor is gebruik gemaakt van dezelfde indeling naar inwonersaantal als bij de ambtenaren en politieke ambtsdragers. Daar waar gebruik is gemaakt van een vijfpuntsschaal is deze gehercodeerd naar variabelen met drie categorieën, zoals (helemaal) mee eens, niet mee eens, niet mee oneens en (helemaal) mee oneens. Ondanks de zeer kleine steekproef onder provincie secretarissen, secretarissen-directeur en secretarissen-generaal enerzijds en provinciegriffiers anderzijds zijn de resultaten van de vragenlijst naar beleid onder secretarissen en griffiers uitgesplitst naar sector en gemeentegrootte, op verzoek van het ministerie van BZK. Door de mogelijk zeer kleine steekproeven is het belangrijk voorzichtigheid in acht te nemen bij het interpreteren van de resultaten.

Voor het bepalen van verschillen naar achtergrondvariabelen was het vanwege de kleine steekproeven bij verschillende doelgroepen niet verantwoord om F-toetsen of andere statistische methoden te gebruiken. Daarom is ervoor gekozen om niet meer dan een indicatie van afwijkingen van het gemiddelde te rapporteren als het percentage binnen een sector of gemeentegrootte sterk afwijkt van het gemiddelde. Per doelgroep is bepaald dat een percentage minimaal een bepaalde afwijking moet laten zien voordat deze indicatie gerapporteerd wordt. Daarbij geldt dat hoe kleiner de doelgroep is, hoe groter de afwijking moet zijn om als indicatie opgemerkt te worden. Tabel B1.11 laat zien welke ondergrens is gekozen voor de verschillende doelgroepen. De indicatie van een afwijking wordt gerapporteerd indien de afwijking groter is dan het percentage in tabel B1.

Tabel B1.11 Ondergrens afwijking voor indicatie van verschil van het gemiddelde naar doelgroep

		N	Voor indicatie afwijking >
Ambtelijke en bestuurlijke organisatie	Secretaris-Generaal	17	24%
	Gemeentesecretaris	143	10%
	Provinciesecretaris	7	29%
	Secretaris-Directeur	15	27%
	Kleine gemeenten	60	15%
	Middelgrote gemeenten	64	13%
	Grote gemeenten	18	22%
Volksvertegen- woordigende organen	Raadsgriffier	230	10%
	Statengriffier	7	29%
	Kleine gemeenten	80	12%
	Middelgrote gemeenten	103	10%
	Grote gemeenten	46	18%

BIJLAGE 2 WET EN BASISNORMEN

De wettelijke bepalingen en basisnormen zijn sterk aan elkaar gerelateerd en enigszins overlappend. Voor de beschrijving van de ontwikkelingen en de uitvoering van de wettelijke bepalingen en basisnormen is gebruik gemaakt van de indeling zoals gehanteerd in de Integriteitswijzer van BIOS. Dit is een handzaam totaaloverzicht van datgene wat verwacht wordt van een overheidsorganisatie op het gebied van integriteit op basis van de Ambtenarenwet en de basisnormen. Niet op alle onderdelen van de Integriteitswijzer zijn in alle drie de jaren (2004, 2007 en 2012) secretarissen en griffiers ondervraagd. Enkele wetten en normen zijn op verzoek van het ministerie van BZK in 2012 niet onderzocht, omdat in 2007 de meeste organisaties aan deze wetten en normen voldeden. De volgende onderdelen zullen daarom ook niet in deze bespreking aan de orde komen.:

- Verplichting te gedragen als goed ambtenaar en goed werkgever (wet)
- Een centraal register met relevante aan integriteit gerelateerde informatie (basisnorm)
- Maatregelen tegen misbruik van onbevoegden, belangenverstrengeling en discriminatie (wet)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid (basisnorm)

In onderstaande tabel staan de onderdelen van de Ambtenarenwet³⁸ en de basisnormen die in dit rapport worden behandeld in hoofdstuk 7, 8 en 9. Daaronder staat een toelichting op deze wetten en basisnormen.

Tabel B2.1 Onderdelen Ambtenarenwet en basisnorm naar type

Wetten/normen	Type
Integriteitsbeleid vastgelegd en uitgevoerd	Wet + Norm
Gedragscode	Wet + Norm
Jaarlijkse verantwoording	Wet
Bevorderen integriteitsbewustzijn	Wet
Afleggen eed of belofte	Wet
Kwetsbare functies, handelingen en processen	Norm
Integriteit onderdeel van personeelsbeleid	Wet
Scholing en vorming	Wet
Nevenwerkzaamheden	Wet + Norm
Melding financiële belangen	Wet + Norm
Procedure bij melding misstanden	Wet + Norm
Procedure bij onderzoek naar misstanden	Norm

Integriteitsbeleid is vastgelegd en wordt gevoerd

Het gaat hier om de basisnorm dat binnen een overheidsorganisatie verschillende aspecten van integriteit schriftelijk zijn vastgelegd en de wet dat het bevoegd gezag een integriteitsbeleid moet voeren

Gedragscode

De Ambtenarenwet schrijft voor dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Hieraan gekoppeld zijn de basisnormen dat deze gedragscode goed kenbaar moet zijn, er een regeling is voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen inclusief een meldplicht bij het aannemen hiervan en er een regeling is voor het omgaan met vertrouwelijke informatie.

Jaarlijkse verantwoording

Het bevoegd gezag moet volgens de Ambtenarenwet vaststellen hoe jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode.

Bevorderen integriteitsbewustzijn

Op grond van de Ambtenarenwet moeten overheidsorganisaties het integriteitsbewustzijn van medewerkers bevorderen.

Afleggen eed of belofte

Ambtenaren moeten volgens de Ambtenarenwet bij aanstelling de ambtseed of -belofte afleggen.

Kwetsbare functies, handelingen en processen

De basisnormen schrijven voor dat de organisatie periodiek onderzoek uitvoert naar kwetsbare handelingen, functies en processen, een overzicht bijhoudt van kwetsbare functies en maatregelen treft ter voorkoming van integriteitsschendingen.

³⁸ Voor bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties is de van toepassing zijnde wet- en regelgeving toegelicht in het desbetreffende hoofdstuk.

Integriteit als onderdeel van het personeelsbeleid

Het bevoegd gezag moet er volgens de Ambtenarenwet voor zorg dragen dat het integriteitsbeleid vast onderdeel is van het personeelsbeleid en dat het onderwerp integriteit aan de orde wordt gesteld in functioneringsgesprekken en werkoverleg.

Scholing en vorming

Op basis van de Ambtenarenwet moeten organisaties scholing en vorming aanbieden op het gebied van integriteit.

Melding en registratie en overzicht nevenwerkzaamheden

De Ambtenarenwet schrijft voor dat er voorschriften moeten zijn voor de melding en registratie van nevenwerkzaamheden, de openbaarmaking van deze nevenwerkzaamheden en het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van functie of het goed functioneren niet zou zijn verzekerd. De bestuurlijke afspraken voegen hier de basisnorm aan toe dat er een geactualiseerd overzicht moet zijn van gemelde nevenwerkzaamheden.

Melding financiële belangen

Voor het melden van financiële belangen respectievelijk het bezit van en handel in effecten moeten voorschriften worden opgesteld volgens de Ambtenarenwet. Aanvullend is de basisnorm dat er functies worden aangewezen waarvoor deze meldplicht geldt.

Procedure bij melding misstanden

In de Ambtenarenwet staat dat er voorschriften moeten zijn over de procedure die gevolgd moet worden als een ambtenaar misstanden vermoedt en dat deze ambtenaar geen nadelige gevolgen ondervindt als gevolg van het melden. Vanuit de basisnormen komt daarbij dat de regeling toegang tot een onafhankelijke instantie geeft en dat er een vertrouwenspersoon of instantie wordt aangesteld.

Procedure bij onderzoek naar misstanden

De organisatie dient een schriftelijk vastgestelde procedure te hebben voor het uitvoeren van onderzoek bij een vermoeden van een integriteitsschending. Dit is een basisnorm.

BIJLAGE 3 CONCEPTUELE MODELLEN

In deze bijlage worden de conceptuele modellen toegelicht die zijn gebruikt bij het opstellen van de vragenlijsten in dit onderzoek. Hierbij wordt na een korte inleiding de achtergrond van de modellen beschreven, waarna het model wordt toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop het model is verwerkt in de vragenlijsten.

B 3.1 Model beleving integriteit

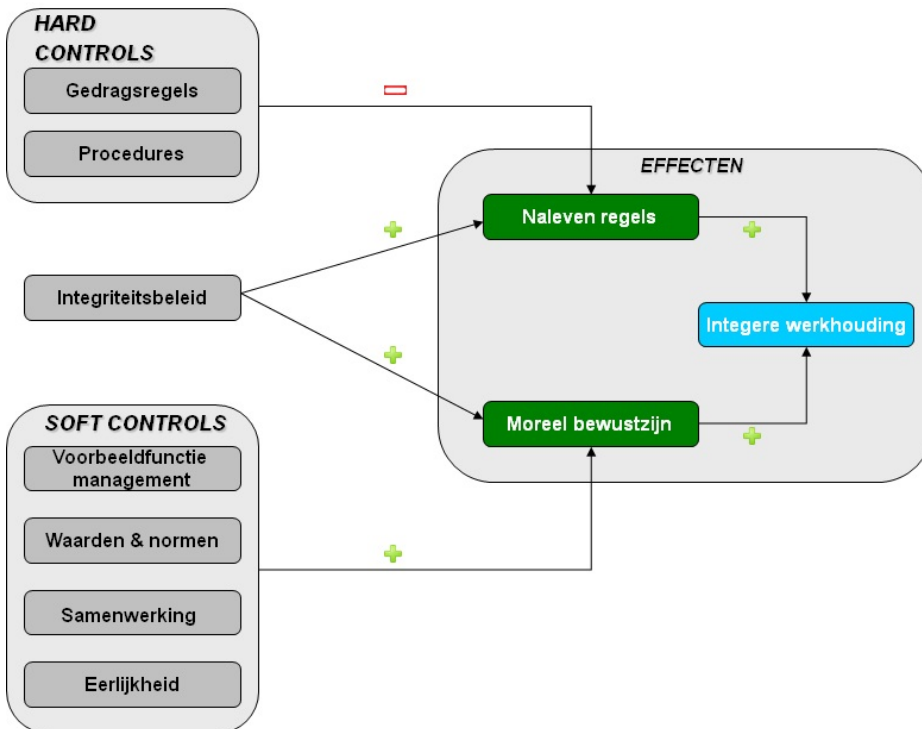
De InternetSpiegel biedt online medewerkersonderzoeken aan overheidsorganisaties die laten zien hoe medewerkers hun werk beleven. Met het integriteitsonderzoek van InternetSpiegel kan in kaart worden gebracht hoe medewerkers integriteit binnen hun organisatie beleven. De InternetSpiegel is ontwikkeld door het Ministerie van BZK. Sinds 2007 is InternetSpiegel onderdeel van ICTU. Onderzoeksbureau TNS NIPO exploiteert het instrument. Het integriteitsbelevingsonderzoek van InternetSpiegel is gebaseerd op het model beleving integriteit.

Achtergrond model beleving integriteit

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen voor de sturing van integriteit: een nalevingsbenadering en een waardengerichte benadering. De nalevingsbenadering is vooral gericht op het vermijden van overtredingen ('hard controls'). De waardengerichte benadering richt zich juist op het stimuleren van positief gedrag, gebaseerd op morele overwegingen ('soft controls'). In de ontwikkeling van integriteitsbeleid is een verschuiving te zien van de aandacht van 'harde' regelgeving naar een 'zachte' gedragsbenadering. Zo wordt steeds vaker gesproken over de noodzaak van 'soft controls', naast 'hard controls', als het gaat om integriteitsbeleid.

Op basis van verzamelde gegevens binnen publieke organisaties met de InternetSpiegel is een structureel vergelijkingsmodel opgesteld. Daarin krijgen zowel de beleving van maatregelen die horen bij de nalevingsbenadering als de beleving van maatregelen die horen bij de waardengerichte benadering een plek. Aan de hand van dit onderscheid is onderzocht welke invloed beide benaderingen hebben op de integriteitsbeleving bij ambtenaren. Het resultaat is weergegeven in figuur B3.1. Aan de hand van tien thema's wordt de beleving van integriteit verklaard.

Figuur B3.1 Model beleving integriteit



Toelichting op model beleving integriteit

Het model laat zien dat zowel de beleving van het naleven van regels als de beleving van het moreel bewustzijn bij collega's een positieve invloed hebben op de beleving van de integere werkhouding binnen de organisatie.

Kijken we specifiek naar het naleven van regels dan blijkt de beleving van de mate waarin regels worden nageleefd negatief beïnvloed te worden door het kennen van regels en procedures. Met andere woorden, naarmate medewerkers beter bekend zijn met regels en procedures, oordelen ze negatiever over de mate waarin deze regels binnen de organisatie worden nageleefd. Dit verschijnsel staat bekend als de integriteitsparadox. Naarmate er meer aandacht wordt besteed aan wat wel en niet mag, zullen er ook meer onregelmatigheden worden gesignaleerd en lijkt de integriteit van de organisatie in de beleving van betrokkenen juist minder te worden.

Het hebben en uitdragen van een integriteitsbeleid door organisaties blijkt daarentegen zowel een positieve invloed te hebben op het naleven van regels door medewerkers als op het moreel bewustzijn van medewerkers.

Ten aanzien van de soft controls zien we dat het voorbeeldgedrag van het management, de duidelijkheid over normen en waarden, de relatie met collega's (samenwerking) en een eerlijke behandeling van de medewerkers een positieve invloed hebben op het moreel bewustzijn van medewerkers en op die manier een positieve bijdrage leveren aan de beleving van een integere werkhouding bij collega's.

Van model naar vragenlijst

De belevingsvragenlijst is opgebouwd uit modules. Een module bestaat uit een aantal stellingen over een specifiek thema uit het model beleving integriteit. Per stelling kunnen de respondenten door middel van vijf antwoordcategorieën aangeven in hoeverre zij het hier mee eens zijn.

Integriteitsbeleving ambtenaren

De thema's die in de vragenlijst voor ambtenaren zijn opgenomen, zijn overeenkomstig het model:

- De mate waarin medewerkers bekend zijn met gedragsregels en procedures (hard controls)
- De waardering van het integriteitsbeleid van de organisatie waarin ze werken (integriteitsbeleid)
- De waardering van de voorbeeldfunctie van het management (soft control)
- De waardering van de waarden en normen van de organisatie waarin ze werken (soft control)
- De kwaliteit van de relatie met collega's (samenwerking) (soft control)
- De mate waarin medewerkers vinden dat zij eerlijk behandeld worden (soft control)
- De mate waarin regels worden nageleefd (effect)
- De waardering van het moreel bewustzijn van collega's (effect)
- De waardering van de integere werkhouding van collega's (effect)

Integriteitsbeleving bestuurders en volksvertegenwoordigers

In de vragenlijst voor politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers) zijn alleen de laatste drie thema's van het model beleving integriteit opgenomen, te weten naleven regels, moreel bewustzijn en integere werkhouding (in de vragenlijst 'transparantie' genoemd). De reden hiervoor is dat de vragenlijst beperkt in omvang is gehouden om de doelgroep minimaal te belasten. De thema's zijn uitgewerkt in stellingen toegespitst op de doelgroep, die direct zijn afgeleid van de stellingen uit de gevalideerde vragenlijst voor ambtenaren.

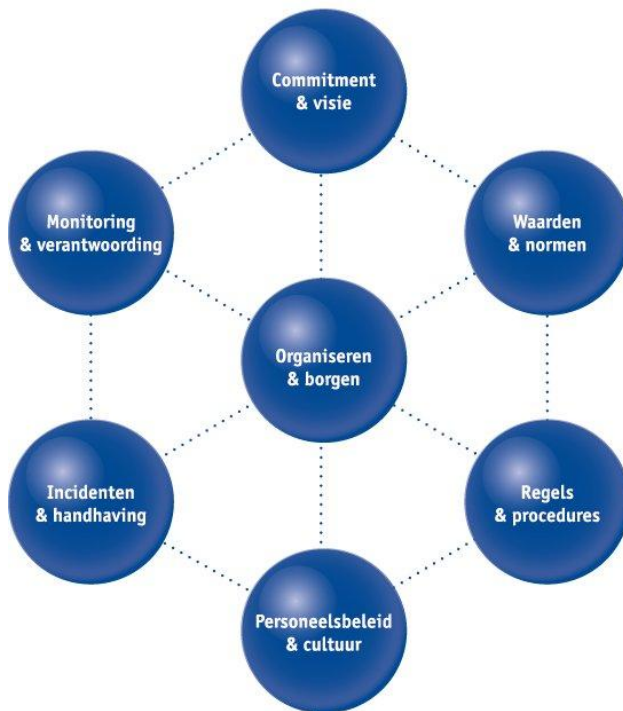
B 3.2 Integriteitsinfrastructuur

De Integriteitsinfrastructuur is een model dat overheidsorganisaties kunnen gebruiken om integriteitsbeleid te ontwikkelen en te toetsen op volledigheid. Het model is gericht op leidinggevendenden, staffunctionarissen en integriteitscoördinatoren binnen de overheid die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid. De Integriteitsinfrastructuur is ontwikkeld door BIOS, in samenwerking met Nyenrode Business Universiteit.

Achtergrond integriteitsinfrastructuur

Integriteitsbeleid is bij overheden veelal ‘verkaveld’ over verschillende disciplines en afdelingen. De communicatie tussen de actoren laat dientengevolge nogal eens te wensen over, waardoor beleid gefragmenteerd en onsamenvattend kan worden. De Integriteitsinfrastructuur benadrukt het belang van een integraal karakter van integriteitsbeleid en geeft aan wat de relevante thema’s zijn van waaruit integriteitsbeleid vormgegeven kan worden. In figuur B3.2 staat het model van de integriteitsinfrastructuur weergegeven.

Figuur B3.2: Model integriteitsinfrastructuur



Toelichting integriteitsinfrastructuur

De kern van het model wordt gevormd door het begrip integriteit(sbeleid), ook wel het organiseren en borgen van integriteit genoemd. Rondom deze kern staan zes beleidsmatige thema’s waarop integriteitsbeleid kan worden ontwikkeld. Het uitgangspunt is dat integriteitsbeleid pas effectief is, als aan al deze zes gebieden op evenwichtige wijze aandacht wordt besteed. Die evenwichtigheid is erg belangrijk omdat de kracht van de ‘integriteitsketen’ wordt bepaald door de zwakste schakel. De gebieden zijn:

- organiseren en borgen
- commitment & visie
- waarden & normen
- regels & procedures
- personeelsbeleid & cultuur
- incidenten & handhaving
- monitoring & verantwoording

Van model naar vragenlijst

- Integriteitsbeleid ambtelijke organisatie

De integriteitsinfrastructuur is als ordeningsprincipe gebruikt bij de vragenlijst gericht op het beleid van de ambtelijke organisatie die is voorgelegd aan de doelgroep secretarissen. De vragen zijn gebaseerd op de vragenlijst vanuit de notitie *Integriteit Fase II, “verinnerlijking”*. De vragenlijst behandelt alle thema’s vanuit het model

- commitment en visie
- waarden en normen
- regels en procedures
- personeelsbeleid en cultuur

- handhaving
- audit en rapportage en
- organiseren en borgen

- Integriteitsbeleid bestuurlijke organisatie

De vragenlijst gericht op het beleid van de bestuurlijke organisatie is eveneens voorgelegd aan de doelgroep secretarissen met uitzondering van de Secretaris-Generaal. Deze vragenlijst volgt tevens de ordening van de integriteitsinfrastructuur. Om de doelgroep minimaal te belasten, is ervoor gekozen het aantal vragen te minimaliseren. Ook zijn de vragen aangepast op de doelgroep. De Secretaris-Directeur is gevraagd naar het integriteitsbeleid voor zowel het algemeen als het dagelijks bestuur.

- Integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan

De vragenlijst gericht op het beleid ten aanzien van volksvertegenwoordigers is voorgelegd aan de doelgroep griffiers. Deze vragenlijst is eveneens kort gehouden en aangepast aan de doelgroep.

Aanvullingen op vragenlijsten

De vragenlijsten voor de secretarissen – met uitzondering van de Secretaris-Generaal- zijn aangevuld met vragen over de aandacht voor integriteit en de rol van de secretaris. Dit betreft alleen de bestuurlijke organisatie. Ook de vragenlijsten voor de griffiers zijn aangevuld met vragen over de aandacht voor integriteit binnen het volksvertegenwoordigend orgaan en de rol van de griffier.

De vragenlijsten voor de griffiers en de vragenlijst voor de Secretaris-Directeur bevatten tevens de volgende vragen:

- Welke functionaris heeft de beste positie om de leden van de gemeenteraad/Provinciale Staten/Algemeen bestuursleden aan te spreken
- Gesignaleerde integriteitsinbreuken in de raad/PS/Algemeen Bestuursleden, hierop genomen actie en ervaren steun door respectievelijk de burgemeester/CdK/dijkgraaf
- Tot slot bevatten de vragenlijsten voor de secretarissen een vraag over het aantal geregistreerde incidenten

BIJLAGE 4 RESULTATEN SIGNIFICANTIETOETSEN

Tabel B4.1 geeft de resultaten van de significantietoetsen (ANOVA) weer voor de data van de ambtenaren naar sector en tabel B4.2 naar gemeentegrootte. Hierna volgen drie tabellen met de resultaten onder politieke ambtsdragers naar respectievelijk sector (tabel B4.3), gemeentegrootte (tabel B4.4) en functie binnen gemeenten (tabel B4.5) In deze tabellen zijn de variabelen waarop de Levene's test voor homogeniteit van variantie uitwijst dat en geen homogeniteit is, grijs gekleurd³⁹. Daarvoor is dus een conservatief significantieniveau gehanteerd. De P-waarde moet in zo een geval .01 of kleiner zijn om van een significant verschil te spreken. P-waardes met daarachter een asterisk (*) zijn significant in de ANOVA, maar niet in de daarop volgende post hoc toetsen en worden daarom niet gerapporteerd.

Tabel B4.1 ANOVA resultaten ambtenaren naar sector

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Procedures	Tussen groepen	3	3,84	1,28	9,57	0,00
	Binnen groepen	2911	389,65	0,13		
	Totaal	2914	393,49			
Samenwerking (Helemaal) oneens	Tussen groepen	3	0,11	0,04	1,46	0,22
	Binnen groepen	2911	73,52	0,03		
	Totaal	2914	73,63			
Samenwerking Neutraal	Tussen groepen	3	0,28	0,09	2,02	0,11
	Binnen groepen	2911	132,16	0,05		
	Totaal	2914	132,43			
Samenwerking (Helemaal) eens	Tussen groepen	3	0,25	0,08	1,11	0,35
	Binnen groepen	2911	218,68	0,08		
	Totaal	2914	218,93			
Eerlijke behandeling (Helemaal) oneens	Tussen groepen	3	0,48	0,16	2,40	0,07
	Binnen groepen	2911	193,60	0,07		
	Totaal	2914	194,08			
Eerlijke behandeling Neutraal	Tussen groepen	3	0,08	0,03	0,43	0,73
	Binnen groepen	2911	177,98	0,06		
	Totaal	2914	178,06			
Eerlijke behandeling (Helemaal) eens	Tussen groepen	3	0,64	0,21	1,86	0,13
	Binnen groepen	2911	331,13	0,11		
	Totaal	2914	331,77			
Naleven regels (Zeer) frequent	Tussen groepen	3	0,06	0,02	2,27	0,08
	Binnen groepen	2078	18,73	0,01		
	Totaal	2081	18,79			
Naleven regels Soms/zelden	Tussen groepen	3	3,99	1,33	12,39	0,00
	Binnen groepen	2078	222,89	0,11		
	Totaal	2081	226,87			
Naleven regels Nooit	Tussen groepen	3	4,95	1,65	14,12	0,00
	Binnen groepen	2078	242,72	0,12		
	Totaal	2081	247,67			
Integere werkhouding (Helemaal) eens	Tussen groepen	3	0,48	0,16	3,56	0,01
	Binnen groepen	2911	131,33	0,05		
	Totaal	2914	131,81			

³⁹ De verschillen in de populatiegrootte in bijvoorbeeld de verschillende sectoren maakt het nodig om een Levene's test voor homogeniteit van variantie uit te draaien. Bij een sterke afwijkingen van homogeniteit van variantie is een meer conservatief significantieniveau ($\alpha = .01$ in plaats van $\alpha = .05$) gehanteerd voor het bepalen van significante verschillen naar sector en gemeentegrootte.

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Integere werkhouding Neutraal	Tussen groepen	3	0,66	0,22	3,23	0,02
	Binnen groepen	2911	198,75	0,07		
	Totaal	2914	199,41			
Integere werkhouding (Helemaal) oneens	Tussen groepen	3	2,20	0,73	6,09	0,00
	Binnen groepen	2911	350,69	0,12		
	Totaal	2914	352,89			
Voorbeeldfunctie management (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	3	0,46	0,15	1,69	0,17
	Binnen groepen	2911	265,49	0,09		
	Totaal	2914	265,95			
Voorbeeldfunctie management Neutraal	Tussen groepen	3	0,23	0,08	0,77	0,51
	Binnen groepen	2911	294,05	0,10		
	Totaal	2914	294,28			
Voorbeeldfunctie management (Helemaal) me eens	Tussen groepen	3	0,15	0,05	0,36	0,78
	Binnen groepen	2911	398,57	0,14		
	Totaal	2914	398,72			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	3	0,10	0,03	0,99	0,39
	Binnen groepen	2911	94,73	0,03		
	Totaal	2914	94,83			
Moreel bewustzijn Neutraal	Tussen groepen	3	0,62	0,21	3,20	0,02
	Binnen groepen	2911	188,64	0,06		
	Totaal	2914	189,26			
Moreel bewustzijn (Helemaal) me eens	Tussen groepen	3	0,91	0,30	3,13	0,02
	Binnen groepen	2911	283,27	0,10		
	Totaal	2914	284,19			
Waarden en normen (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	3	0,54	0,18	3,87	0,01
	Binnen groepen	2911	136,34	0,05		
	Totaal	2914	136,88			
Waarden en normen Neutraal	Tussen groepen	3	0,60	0,20	1,91	0,13
	Binnen groepen	2911	304,70	0,10		
	Totaal	2914	305,30			
Waarden en normen (Helemaal) me eens	Tussen groepen	3	2,04	0,68	4,81	0,00
	Binnen groepen	2911	411,74	0,14		
	Totaal	2914	413,79			
Integriteitsbeleid (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	3	0,90	0,30	3,95	0,01
	Binnen groepen	2911	221,25	0,08		
	Totaal	2914	222,15			
Integriteitsbeleid Neutraal	Tussen groepen	3	0,11	0,04	0,56	0,64
	Binnen groepen	2911	198,39	0,07		
	Totaal	2914	198,51			
Integriteitsbeleid (Helemaal) me eens	Tussen groepen	3	1,65	0,55	4,63	0,00
	Binnen groepen	2911	346,27	0,12		
	Totaal	2914	347,93			
Gedragsregels	Tussen groepen	3	3,39	1,13	23,26	0,00
	Binnen groepen	2911	141,25	0,05		
	Totaal	2914	144,63			

Tabel B4.2 ANOVA resultaten ambtenaren naar gemeentegrootte

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Procedures	Tussen groepen	2	2,63	1,31	10,05	0,00
	Binnen groepen	1197	156,57	0,13		
	Totaal	1199	159,20			
Samenwerking (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	0,02	0,01	0,40	0,67
	Binnen groepen	1197	29,25	0,02		
	Totaal	1199	29,27			
Samenwerking Neutraal	Tussen groepen	2	0,21	0,11	2,29	0,10
	Binnen groepen	1197	54,86	0,05		
	Totaal	1199	55,07			
Samenwerking (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	0,14	0,07	0,93	0,40
	Binnen groepen	1197	91,59	0,08		
	Totaal	1199	91,73			
Eerlijke behandeling (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	0,01	0,00	0,04	0,96
	Binnen groepen	1197	82,87	0,07		
	Totaal	1199	82,88			
Eerlijke behandeling Neutraal	Tussen groepen	2	0,28	0,14	2,21	0,11
	Binnen groepen	1197	74,80	0,06		
	Totaal	1199	75,07			
Eerlijke behandeling (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	0,26	0,13	1,12	0,33
	Binnen groepen	1197	140,66	0,12		
	Totaal	1199	140,93			
Naleven regels (Zeer) frequent	Tussen groepen	2	0,02	0,01	0,67	0,51
	Binnen groepen	827	10,53	0,01		
	Totaal	829	10,55			
Naleven regels Soms/zelden	Tussen groepen	2	0,04	0,02	0,16	0,86
	Binnen groepen	827	95,27	0,12		
	Totaal	829	95,31			
Naleven regels Nooit	Tussen groepen	2	0,09	0,05	0,36	0,70
	Binnen groepen	827	103,88	0,13		
	Totaal	829	103,98			
Integere werkhouding (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	0,03	0,02	0,34	0,71
	Binnen groepen	1197	60,62	0,05		
	Totaal	1199	60,65			
Integere werkhouding Neutraal	Tussen groepen	2	0,49	0,24	3,44	0,03
	Binnen groepen	1197	85,09	0,07		
	Totaal	1199	85,58			
Integere werkhouding (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	0,59	0,29	2,41	0,09
	Binnen groepen	1197	146,46	0,12		
	Totaal	1199	147,05			
Voorbeeldfunctie management (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,02	0,01	0,08	0,92
	Binnen groepen	1197	116,36	0,10		
	Totaal	1199	116,38			
Voorbeeldfunctie management Neutraal	Tussen groepen	2	0,01	0,01	0,05	0,95
	Binnen groepen	1197	116,48	0,10		
	Totaal	1199	116,49			

Voorbeeldfunctie management (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,05	0,03	0,19	0,83
	Binnen groepen	1197	162,42	0,14		
	Totaal	1199	162,47			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,10	0,05	1,59	0,20
	Binnen groepen	1197	38,00	0,03		
	Totaal	1199	38,10			
Moreel bewustzijn Neutraal	Tussen groepen	2	0,20	0,10	1,49	0,23
	Binnen groepen	1197	79,25	0,07		
	Totaal	1199	79,45			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,43	0,21	2,21	0,11
	Binnen groepen	1197	115,71	0,10		
	Totaal	1199	116,13			
Waarden en normen (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,03	0,01	0,28	0,76
	Binnen groepen	1197	64,42	0,05		
	Totaal	1199	64,45			
Waarden en normen Neutraal	Tussen groepen	2	0,56	0,28	2,57	0,08
	Binnen groepen	1197	130,11	0,11		
	Totaal	1199	130,67			
Waarden en normen (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,40	0,20	1,35	0,26
	Binnen groepen	1197	178,83	0,15		
	Totaal	1199	179,23			
Integriteitsbeleid (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,18	0,09	1,08	0,34
	Binnen groepen	1197	99,44	0,08		
	Totaal	1199	99,61			
Integriteitsbeleid Neutraal	Tussen groepen	2	0,05	0,03	0,39	0,68
	Binnen groepen	1197	82,61	0,07		
	Totaal	1199	82,66			
Integriteitsbeleid (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,06	0,03	0,24	0,79
	Binnen groepen	1197	143,32	0,12		
	Totaal	1199	143,38			
Gedragsregels	Tussen groepen	2	1,26	0,63	12,62	0,00
	Binnen groepen	1197	59,60	0,05		
	Totaal	1199	60,86			

Tabel B4.3 ANOVA resultaten politieke ambtsdragers naar sector

Factor		Vrijheids- graden	Kwadratensom	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,05	0,03	0,58	0,56
	Binnen groepen	2758	120,10	0,04		
	Totaal	2760	120,15			
Moreel bewustzijn Neutraal	Tussen groepen	2	0,01	0,00	0,04	0,96
	Binnen groepen	2758	204,23	0,07		
	Totaal	2760	204,24			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,07	0,04	0,29	0,75
	Binnen groepen	2758	334,15	0,12		
	Totaal	2760	334,22			
Integere werkhouding (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	0,50	0,25	4,53	0,01 *
	Binnen groepen	2759	153,39	0,06		
	Totaal	2761	153,89			
Integere werkhouding Neutraal	Tussen groepen	2	0,64	0,32	3,66	0,03
	Binnen groepen	2759	240,53	0,09		
	Totaal	2761	241,16			
Integere werkhouding (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	2,12	1,06	7,41	0,00
	Binnen groepen	2759	395,28	0,14		
	Totaal	2761	397,41			
Naleven regels (Zeer) frequent	Tussen groepen	2	0,32	0,16	2,59	0,07
	Binnen groepen	2702	164,04	0,06		
	Totaal	2704	164,35			
Naleven regels Soms/zelden	Tussen groepen	2	0,32	0,16	3,20	0,04 *
	Binnen groepen	2702	136,44	0,05		
	Totaal	2704	136,77			
Naleven regels Nooit	Tussen groepen	2	0,00	0,00	0,08	0,92
	Binnen groepen	2702	15,89	0,01		
	Totaal	2704	15,89			

Tabel B4.4 ANOVA resultaten politieke ambtsdragers naar gemeentegrootte

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	0,65	0,33	7,36	0,00
	Binnen groepen	2255	99,74	0,04		
	Totaal	2257	100,39			
Moreel bewustzijn Neutraal	Tussen groepen	2	0,15	0,07	0,99	0,37
	Binnen groepen	2255	168,77	0,07		
	Totaal	2257	168,92			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	0,93	0,46	3,78	0,02
	Binnen groepen	2255	276,63	0,12		
	Totaal	2257	277,55			
Integere werkhouding (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	0,75	0,38	6,62	0,00
	Binnen groepen	2263	128,85	0,06		
	Totaal	2265	129,60			
Integere werkhouding	Tussen groepen	2	0,37	0,18	2,08	0,13
	Binnen groepen	2263	199,86	0,09		

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Neutraal	Totaal	2265	200,23			
Integere werkhouding (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	2,17	1,09	7,47	0,00
	Binnen groepen	2263	329,21	0,15		
	Totaal	2265	331,38			
Naleven regels (Zeer) frequent	Tussen groepen	2	1,52	0,76	12,53	0,00
	Binnen groepen	2218	134,70	0,06		
	Totaal	2220	136,22			
Naleven regels Soms/zelden	Tussen groepen	2	0,78	0,39	7,66	0,00
	Binnen groepen	2218	112,51	0,05		
	Totaal	2220	113,29			
Naleven regels Nooit	Tussen groepen	2	0,13	0,06	10,96	0,00
	Binnen groepen	2218	12,69	0,01		
	Totaal	2220	12,82			

Tabel B4.5 ANOVA resultaten politieke ambtsdragers naar functie

Factor		Vrijheids- graden	Kwadraten- som	Gem. kwadraten- som	F	p-waarde
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee oneens	Tussen groepen	2	3,57	1,79	41,32	0,00
	Binnen groepen	2290	98,93	0,04		
	Totaal	2292	102,50			
Moreel bewustzijn Neutraal	Tussen groepen	2	9,57	4,78	67,77	0,00
	Binnen groepen	2290	161,65	0,07		
	Totaal	2292	171,22			
Moreel bewustzijn (Helemaal) mee eens	Tussen groepen	2	24,50	12,25	109,12	0,00
	Binnen groepen	2290	257,08	0,11		
	Totaal	2292	281,58			
Integere werkhouding (Helemaal) eens	Tussen groepen	2	8,92	4,46	82,21	0,00
	Binnen groepen	2298	124,73	0,05		
	Totaal	2300	133,65			
Integere werkhouding Neutraal	Tussen groepen	2	17,42	8,71	107,37	0,00
	Binnen groepen	2298	186,45	0,08		
	Totaal	2300	203,87			
Integere werkhouding (Helemaal) oneens	Tussen groepen	2	51,17	25,59	205,25	0,00
	Binnen groepen	2298	286,47	0,12		
	Totaal	2300	337,64			
Naleven regels (Zeer) frequent	Tussen groepen	2	7,45	3,72	64,12	0,00
	Binnen groepen	2253	130,83	0,06		
	Totaal	2255	138,28			
Naleven regels Soms/zelden	Tussen groepen	2	5,82	2,91	60,14	0,00
	Binnen groepen	2253	108,98	0,05		
	Totaal	2255	114,80			
Naleven regels Nooit	Tussen groepen	2	0,12	0,06	10,39	0,00
	Binnen groepen	2253	13,05	0,01		
	Totaal	2255	13,17			



BIOS is een onafhankelijk kennis- en expertisecentrum gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als op strategisch niveau. Met een team van experts vervullen we de kennis-, ontwikkel-, netwerk - en signalerende functie op het gebied van integriteit(sbeleid) en bieden hiervoor generieke hoogwaardige producten en activiteiten aan: www.integriteitoverheid.nl

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

Nadere informatie en contactgegevens

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

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

www.integriteitoverheid.nl