

Vergaderjaar 2014–2015

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2014

Bij brief van 14 mei 2014 (Kamerstuk 30 985, nr. 9) heb ik aan uw Kamer kenbaar gemaakt dat ik voornemens ben de huidige risico's en kansen voor het openbaar bestuur op het terrein van integriteit te verkennen. Dit voornemen vloeit voort uit de door mijn ministerie uitgevoerde «Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)»¹, welke een terugblik heeft verschaft op het gevoerde beleid. Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting heb ik geconstateerd dat de dynamische wereld waarin het openbaar bestuur opereert, continu nieuwe uitdagingen en vraagstukken opwerpt die mogelijk ook van invloed kunnen zijn op de integriteit van de overheid. Ik acht het daarom noodzakelijk om deze trends en ontwikkelingen goed in kaart te laten brengen.

De verkenning is in opdracht van – en in samenwerking met – mijn ministerie uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). De resultaten geven mijns inziens een heldere en overzichtelijke weergave van de meest belangrijke beleidsmatige en maatschappelijke trends en ontwikkelingen in relatie tot de grootste kwetsbaarheden voor de integriteit van het openbaar bestuur, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Conclusies uit de verkenning

Het rapport, getiteld «Integriteit in ontwikkeling: Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur»², stelt in het kort dat de integriteit van het openbaar bestuur door diverse maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen – vanuit een goede uitgangspo-

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*, mei 2014

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

sitie – voor nieuwe uitdagingen staat. De *belangrijkste* ontwikkelingen en bijbehorende risico's die door experts worden gezien, zijn:

Moderne ambtenaar en flexibilisering v/d arbeidsmarkt:

Ambtenaren werken steeds zelfstandiger, in een dynamische en wisselende omgeving en door het nieuwe werken ook vaker buiten toezicht van leidinggevenden. Bovendien neemt baanmobiliteit en het aantal tijdelijke contracten toe. Dit kan, net als externe inhuur, een mogelijk risico vormen voor de binding met de organisatie en het verankeren van een gedeeld normen- en waardenpatroon.

Toename discretionaire bevoegdheden:

Bestuurders en politici hebben een grote beslissingsbevoegdheid. Deze ruimte hebben zij ook nodig. Tegelijkertijd verwachten we dat ze midden in de samenleving staan, wat ook betekent dat veel bestuurders nevenfuncties hebben. Dat zou in bepaalde gevallen ook belangenverstrengeling tot gevolg kunnen hebben. Bovendien kan het voorkomen dat ambtenaren uit loyaliteit of angst niet tegen bestuurders ingaan bij een vermoeden van een integriteitsschending. Het is daarom van belang dat bestuurders voldoende tegenspraak weten te organiseren.

«Integritisme»:

De neiging om integriteit «op te rekken» lijkt te groeien. Zo wordt het begrip integriteit regelmatig gelijkgesteld aan goed bestuur in zijn algemeenheid. Zo worden beslissingen die om diverse redenen als «slecht» kunnen worden ervaren al snel niet-integer genoemd, terwijl de eigenlijk de kwaliteit (inhoud, inspraak ed.) ter discussie wordt gesteld en niet de integriteit. Ook wordt (zowel in media als politiek) in individuele zaken vaker gesimplificeerd. De schijn van belangenverstrengeling wordt daarmee vereenzelvigd met daadwerkelijke belangenverstrengeling. Dit kan een angstcultuur in de hand werken met «bestuurlijke verlamming» en «handelingsverlegenheid» tot mogelijk gevolg. De bestuurlijke angst maakt het verleidelijk om risico's dicht te regelen. Dit ondermijnt het noodzakelijke goede gesprek in de organisatie over integriteitsdilemma's.

Toename samenwerkingsverbanden tussen publieke organisaties en marktpartijen:

Door diverse ontwikkelingen ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden tussen overheden (gemeenschappelijke regelingen), private partijen en burgers. Terwijl verantwoordelijkheden blijven, nemen in sommige gevallen controlemogelijkheden af. Daarnaast wordt in toenemende mate gewerkt met partijen die mogelijk vanuit andere (botsende) normen en waarden werken, hetgeen spanningen met zich mee kan brengen.

Bezuinigingen en financiële tegenvallers:

In recente jaren is er op elk bestuurlijk niveau sprake geweest van bezuinigingen. Dit kan mogelijk leiden tot een toename van werkdruk, waarbij de aandacht uitgaat naar het primaire proces. Hierdoor kan de aandacht voor integriteit echter onder druk komen te staan.

De drie decentralisaties in het sociale domein:

De decentralisaties in het sociaal domein vormen een grote operatie in het Nederlands openbaar bestuur. Gemeenten krijgen te maken met een forse

uitbreiding van verantwoordelijkheden. Dit betekent evenzeer een toename van de aandacht voor integriteit. Verdeling van middelen, complexe taken, aanbestedingen, intensiever contact met burgers en maatschappelijke organisaties, toenemende discretionaire bevoegdheden en maatwerk brengen immers mogelijk kwetsbaarheden met zich mee. Daarbij kan worden gedacht aan zaken als pogingen van oneigenlijke beïnvloeding (omkoping, intimidatie), fraude, machtsmisbruik, et cetera.

Reactie op de conclusies

Het is van belang in ogenschouw te nemen dat de resultaten van dit onderzoek zicht geven op die aspecten die door diverse ondervraagde experts en deskundigen als meest kwetsbaar worden gezien. Dit wil uiteraard geenszins zeggen dat deze kwetsbaarheden zich ook daadwerkelijk zullen voordoen, noch wil het zeggen dat het openbaar bestuur momenteel onvoldoende is voorbereid op deze situaties. Het rapport doet daar ook geen uitspraken over. Wel levert de analyse een aantal aandachtspunten op waar overheidsorganisaties volgens mij alert op zouden moeten zijn.

Ik ben daarom voornemens om samen met het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), alsmede de koepel- en beroepsorganisaties, de resultaten onder de aandacht te brengen van het openbaar bestuur en hen daarbij te vragen om rekening te houden met de genoemde ontwikkelingen. Met name vraag ik daarbij aandacht voor «het goede gesprek» in de organisatie. Ook zal ik benadrukken dat het, naast deze algemene analyse, wenselijk blijft dat organisaties ook eigen risicoanalyses uitvoeren, toegespitst op de specifieke lokale context. In 2016 zal mijn ministerie met de Monitor Integriteit opnieuw inventariseren in welke mate overheidsorganisaties aandacht hebben voor kwetsbare functies, handelingen en processen. BIOS kan overheidsorganisaties daarbij ondersteunen, maar integriteit blijft in alle gevallen primair de zorg van de individuele organisatie zelf.

Zoals de «Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)» laat zien, beschikt de overheid momenteel over een solide basis aan wet- en regelgeving.³ De focus van integriteitsbeleid zal daarom in de toekomst voornamelijk toegespitst zijn op het verder verankeren van integriteit in de organisatiecultuur. Daarbij moet voldoende aandacht worden besteed aan het organiseren van tegenspraak en een veilige aanspreekcultuur. Hieronder valt zowel het veilig kunnen melden van vermoedens van misstanden en mogelijke integriteitsschendingen, als ook het kunnen bespreken van persoonlijke dilemma's. Integriteit «vormt» zich immers niet alleen in regels, maar voornamelijk in een goed gesprek.

Zoals de verkenning laat zien, kunnen de drie decentralisaties in het sociaal domein diverse risico's met zich meebrengen voor de integriteit van het openbaar bestuur. Daarom heb ik een onderzoek in gang gezet naar de gevolgen van de drie decentralisaties in het sociaal domein voor integriteit van, en agressie en geweld tegen, gemeentemedewerkers en lokale politieke ambtsdragers. Het onderzoek zal eind dit jaar worden afgerond en levert praktische handvatten op voor gemeenten hoe hiermee om te gaan.

Tot slot heb ik aan uw Kamer een «Ambtenarenstatuut» toegezegd.⁴ Hierin zal ik de kernwaarden van het ambtelijk vakmanschap steviger vastleggen. Dit zal een breed kader voor het ethisch en goed ambtelijk

³ Kamerstuk 30 985, nr. 9

⁴ Handelingen II 2013/14, nr. 45, item 11

handelen binnen een overheidsorganisatie geven. Hier kan ook in situaties waarin de concrete integriteitsregels mogelijk onvoldoende houvast bieden, of daar waar deze afwezig zijn, op worden teruggevallen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk