

Vergaderjaar 2013–2014

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2014

Hierbij stuur ik u de rapportage over de beleidsdoorlichting van artikel 7.1 van Hoofdstuk VII van de rijksbegroting¹, zoals aangekondigd in de begroting van 2011. Het rapport is opgesteld door de directie Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Het rapport betreft een doorlichting van het door mijn ministerie gevoerde integriteitsbeleid gericht op de ambtelijke dienst binnen het openbaar bestuur over de periode 2006–2012. Voor een volledige en goede uitwerking van het voor dat onderdeel gevoerde integriteitsbeleid bleek het noodzakelijk om ook de periode 1992–2005, waarin diverse beleidsnota's zijn opgesteld en wet- en regelgeving werden aangescherpt, bij de doorlichting te betrekken. Dit heeft ertoe geresulteerd dat de doorlichting tevens een historisch overzicht geeft van het door mijn ministerie gevoerde beleid.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat bij de beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige zijn of haar oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Voor deze doorlichting waren dat prof. dr. M.S. de Vries en dr. B. Tholen van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Hun positieve oordeel vindt u terug in de bijlagen van het rapport.

Conclusies uit de doorlichting

De algemene conclusie is dat het ministerie gedurende de loop der jaren heeft ingezet op een breed integriteitsbeleid gericht op ambtenaren in het openbaar bestuur. Het beleid omvat diverse elementen waarmee, ook

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

volgens internationale (wetenschappelijke) standaarden, sprake is van een goed en coherent integriteitsbeleid.

Dit neemt niet weg dat de effectiviteit van integriteitsbeleid lastig valt vast te stellen. Schendingen spelen zich net als elke andere vorm van laakbaar gedrag veelal in het duister af. Er bestaat daarom weinig inzicht in de daadwerkelijke omvang van integriteit als probleem. De wetenschap spreekt hier over een onbekend «dark number». Naast schendingen waarbij helder is wat de grenzen zijn aan gedrag, is er sprake van het grijze gebied van integriteitsdilemma's waarbij niet altijd op voorhand duidelijk is wat de juiste keuze is. De effectiviteit van integriteitsbeleid valt daarnaast niet los te zien van allerlei individuele, organisatorische en maatschappelijke aspecten en ontwikkelingen. In het verlengde hiervan wordt in de beleidsdoorlichting opgemerkt dat doelstellingen van het beleid niet concreet, dat wil zeggen meetbaar, zijn geformuleerd. Zo kwam de focus van het beleid te liggen op het belang van integriteit in algemene zin en de implementatie van (integriteits)maatregelen door overheidsorganisaties in specifieke zin. Door de complexiteit van effectmetingen bij integriteitsbeleid kan echter per definitie niet met zekerheid worden aangetoond in hoeverre de ingezette middelen ook significant hebben bijgedragen aan de gewenste resultaten. Wel laat de beleidsdoorlichting zien dat er verschillende onderzoeken zijn gedaan om waar mogelijk zicht te krijgen op de implementatie en mogelijke effecten van het integriteitsbeleid.

Mijn ministerie heeft diverse malen inzichtelijk gemaakt hoe het staat met de implementatie van wettelijke verplichtingen en basisnormen in het openbaar bestuur, alsmede de beleving van medewerkers van de integriteitscultuur en het beleid. Deze resultaten zijn overwegend positief, blijkt uit de beleidsdoorlichting. Zo zijn door de jaren heen forse stappen gezet bij de implementatie van integriteitsbeleid. Bijna alle organisaties in het openbaar bestuur voldoen aan de meeste wettelijke vereisten en basisnormen. Dit resulteert echter nog niet in alle organisaties in een samenhangend integriteitsbeleid. De bekendheid met de maatregelen alsmede het vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie en in de ethische sturing door leidinggevenden wordt ook soms nog als tekortschietend gekenmerkt, zoals aangetoond door de «Monitor integriteit openbaar bestuur 2012». Dit duidt erop dat het hier en daar nog ontbreekt aan een duurzame institutionele verankering van het integriteitsbeleid in de cultuur van organisaties.

De beleidsdoorlichting laat tot slot ook zien dat de effectiviteit van het beleid verder kan worden vergroot door het aanbrengen van meer samenhang in de inhoud van het integriteitsbeleid als onderdeel van goed bestuur en door het versterken van de samenwerking met relevante partners.

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

Ter invulling van de ondersteunende rol van de Minister van BZK op het gebied van integriteitsbeleid en verankering van integriteit in de organisatiecultuur is BIOS opgericht. Dit bureau fungeert als Kennis- en Expertisecentrum en is sinds 2009 ondergebracht bij het CAOP, in welke context het momenteel goed functioneert. BIOS ontwikkelt instrumenten, handreikingen, opleidingen, trainingen, et cetera ter ondersteuning van het openbaar bestuur bij de implementatie en bevordering van zowel ambtelijke als bestuurlijke integriteit. Voor deze activiteiten ontvangt BIOS jaarlijks een subsidie van circa 1,1 miljoen euro. Het omvat daarmee tevens de grootste kostenpost voor het Ministerie van BZK op het gebied van integriteitsbevordering.

Uit diverse evaluaties blijkt dat de producten en diensten van BIOS goed gewaardeerd worden door organisaties uit alle overheidssectoren. De effectiviteit van BIOS kan wellicht nog meer versterkt worden door heldere afstemming van rollen en taken tussen BZK en BIOS.

Reactie op de conclusies

Met deze beleidsdoorlichting is over een lange periode van integriteitsbeleid teruggekeken. Mij valt daarin op dat het beleid een goede basis is gebleken voor overheidsorganisaties om zelf voortvarend aan de slag te kunnen met integriteitsbeleid. De systeemverantwoordelijkheid van mijn ministerie is daarmee naar behoren ingevuld. De focus op integriteitsbeleid zal in de toekomst toegespitst zijn op het verder verankeren van integriteit in de organisatiecultuur en de dagelijkse werkzaamheden. Ik zal dat blijven aanmoedigen en bevorderen, maar regels en het aanbieden van handreikingen en trainingen kunnen niet garanderen dat in organisaties het soms toch moeilijke maar noodzakelijke gesprek gevoerd wordt over integriteit. Organisaties zijn daarbij in eerste aanleg uiteindelijk toch zelf aan zet, zij zullen het moeten doen.

Naast de goede basis laat de beleidsdoorlichting mijns inziens ook zien dat er mogelijkheden zijn voor verdere versterking van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur. En dat is ook noodzakelijk. De wereld om ons heen is immers constant aan verandering onderhevig. Dit maakt dat ook het openbaar bestuur continu met nieuwe vraagstukken en uitdagingen geconfronteerd wordt die haar integriteit kan raken. Technologische ontwikkelingen veranderen bijvoorbeeld de manier waarop we werken, terwijl de financiële crisis de manier verandert waarop we naar bepaalde maatschappelijke vraagstukken kijken. Het integriteitsbeleid zal dus mee moeten blijven ontwikkelen.

Dit vraagt ook een helder zicht op risico's. Met de decentralisaties van sociale taken naar gemeenten ontvang ik bijvoorbeeld al vermoedens dat hiermee mogelijk ook het risico toeneemt op integriteitsschendingen, als ook agressie en geweld tegen ambtenaren. Dit zijn vermoedens die ik verder wil laten onderzoeken, maar ik wil ook kijken welke andere risico's en kansen zich voordoen op het terrein van integriteit. Ik ben daarom voornemens om de komende periode de risico's en kansen die de diverse veranderingen waarmee het openbaar bestuur wordt geconfronteerd verder te verkennen.

De beleidsdoorlichting laat zien dat de effectiviteit van het beleid verder vergroot kan worden door in te zetten op het versterken van de samenhang tussen integriteitsbeleid en andere relevante beleidsdossiers rond goed bestuur. Ook wil ik kijken waar mogelijkheden ontstaan voor het versterken van de samenwerking met andere relevante partners.

In het verlengde daarvan zie ik op het terrein van bevordering en ondersteuning ook kansen voor BIOS om zich de komende jaren verder door te ontwikkelen naar een sterkere gezaghebbende positie. In dat kader zal ik de taken van het instituut, de taakafbakening met het ministerie, maar ook haar positionering in het veld bezien.

In 2016 wordt de Monitor integriteit openbaar bestuur herhaald. In het licht van de bevindingen van de beleidsdoorlichting kan worden bekeken welke mogelijkheden er zijn om de effecten van het beleid beter te kunnen bepalen.

Tot slot wil ik erop wijzen dat, als we realistisch zijn, we wel moeten concluderen dat incidenten zich altijd voor zullen blijven doen. Soms zal

dat door kwaadwillende personen geschieden, andere keren door mensen die misschien best integer zijn en gewoon domme dingen hebben gedaan. Aandacht voor het thema is van permanent belang, maar waar we voor moeten waken is beleid gericht op incidenten en symptoombestrijding.

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