

'Tussenbalans integriteitsbeleid' is gepubliceerd als onderdeel van de bundel

'Rechtmatigheidsonderzoek 1997' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998, 26 100, nrs.1-2)

## 5.5 Tussenbalans integriteitsbeleid

### 5.5.1 Inleiding

Een goede administratieve organisatie en interne controle bevatten tal van elementen die aantastingen van de integriteit kunnen voorkomen. In haar financieel-beheersonderzoeken besteedt de Rekenkamer dan ook al heel wat jaren aandacht aan onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met integriteitsrisico's. Vanaf begin 1996 krijgt het onderwerp «integriteit» speciale aandacht: voorafgaand aan ieder onderzoek wordt getoetst of er reden is het aspect «integriteit» in het onderzoek mee te nemen. Het eerste resultaat werd in maart 1996 gepubliceerd, namelijk het rapport 'Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken'. Sinds het verschijnen van dit rapport is het aspect «integriteit» in een aantal onderzoeken aan de orde geweest. Daarbij ging het vooral om de preventie: welke maatregelen werden genomen om aantastingen van de integriteit te voorkomen. Aan de hand van de bevindingen over integriteit in haar onderzoeken van de afgelopen twee jaar maakte de Rekenkamer een «tussenbalans» op. Daarbij is overigens niet gekeken welke maatregelen de ministeries (inmiddels) hebben genomen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de Rekenkamerrapporten. Op termijn overweegt de Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar de nieuwe stand van zaken.

### 5.5.2 Follow-up Rekenkamerrapport

Op het moment van verschijnen van het Rekenkamerrapport in 1996 had het ministerie van Binnenlandse Zaken vanuit zijn coördinerende taak reeds een aanzet ontwikkeld tot een aanpak ter voorkoming van aantasting van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit, uitgewerkt in een stappenplan. De hoofdconclusies van het Rekenkamerrapport waren dat er begin 1996 bij de rijksdienst nog onvoldoende inzicht was in het vóórkomen van feitelijke inbreuken op integriteit en dat nog slechts drie ministeries een eigen beleid ter voorkoming en bestrijding van ambtelijke fraude en corruptie ontwikkeld hadden. De aanbevelingen betroffen met name het opstellen van richtlijnen voor melding en registratie van nevenfuncties, voor het aannemen van geschenken of diensten, voor de handelwijze bij (het vermoeden van) aantasting van integriteit en voor de registratie van deze aantastingen of vermoedens, het bevorderen van functieroulatie en het aanstellen van vertrouwenspersonen. Aandacht voor integriteit diende naar de mening van de Rekenkamer een normaal onderdeel van de dagelijkse ambtelijke werkzaamheden te worden. De betrokken ministers reageerden in het algemeen positief op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het Rekenkamerrapport werd behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en in de Commissie voor de Rijksuitgaven. Dit leidde tot indiening van de motie Kamp, waarin de regering wordt verzocht een kader aan te reiken voor het opvolgen van de aanbevelingen van de Rekenkamer en te bevorderen dat deze aanbevelingen ultimo 1997 daadwerkelijk zijn opgevolgd. Naar aanleiding van de behandeling van de motie (later aangenomen) formuleerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken in februari 1997 een «aanvullend beleidskader». Hierin wordt met name ingegaan op het melden en registreren van nevenfuncties, het aannemen van geschenken of diensten, de handelwijze bij aantasting

van integriteit of vermoedens daarvan, functieroulatie bij kwetsbare functies, het aanstellen van een vertrouwenspersoon en registratie van inbreuken op de ambtelijke integriteit. Op al deze punten werden maatregelen genomen of voorbereid.

In een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer constateert de minister van Binnenlandse Zaken dat bij bijna alle departementen inmiddels voortgang valt te constateren ten aanzien van de ontwikkeling van een preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit. Zo hebben volgens de minister bijna alle departementen de eigen organisatie op kwetsbare onderdelen doorgelicht. In het algemeen zijn inmiddels ten aanzien van de melding van nevenfuncties die raakvlakken hebben met de hoofdfunctie nadere regels gesteld. Verder is geregeld dat de departementen een registratie (gaan) voeren van opgegeven nevenwerkzaamheden.

### **5.5.3 Aanvulling op onderzoek 1996**

In 1996 waren rijksbreed nog geen betrouwbare registraties beschikbaar over de aantasting van integriteit. Daardoor bevat het rapport van de Rekenkamer slechts enig indicatief cijfermateriaal over de periode 1990-1995. Sinds januari 1997 dienen de ministeries jaarlijks opgave te verstrekken aan het ministerie van Binnenlandse zaken over geregistreerde aantastingen. Najaar 1998 zal Binnenlandse Zaken voor het eerst een overzicht daarvan - voor de sector Rijk - opnemen in de publikatie Mensen en Management. Om te voorkomen dat het jaar 1996 geheel buiten beschouwing zou blijven, heeft de Rekenkamer in het voorjaar van 1997 een vragenlijst naar de ministeries gestuurd over vermoede en vastgestelde aantastingen van de ambtelijke integriteit in 1996. Het totaal aantal in 1996 door de ministeries vastgestelde kleine en grote inbreuken op de integriteit bedroeg volgens hun opgave circa 195. Slechts in 18 gevallen kon daarvan een financieel belang worden aangegeven. Dit bedroeg in totaal ruim f 1,4 miljoen. Het totaalbedrag wordt beïnvloed door twee relatief grote bedragen. Bij één ministerie, met een groot aantal opslagplaatsen, magazijnen en werkplaatsen, werden circa 140 gevallen van verduistering in samenhang met valsheid in geschrifte geconstateerd. Dit betrof grotendeels zaken van beperkt financieel belang. De ministeries hadden geen inzicht in de aantallen vermoedens van aantasting van de ambtelijke integriteit.

De inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bleek nog aanzienlijke lacunes te vertonen. Volgens de opgave van de ministeries aan de Rekenkamer was deze in 1996 nog maar door drie ministeries geheel voltooid. Belangrijke en naar de mening van de Rekenkamer gevoelige sectoren waren nog niet in kaart gebracht. Dit ondanks het feit dat Binnenlandse Zaken in 1996 aan de ministeries verzocht had prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een preventief beleid bij de kerndepartementen.

### **5.5.4 Rekenkameronderzoek 1996-1998**

In het voorjaar van 1996 werd binnen de Rekenkamer een werkprogramma voor integriteitsonderzoek uitgestippeld, met als doel om in een periode van circa drie jaar te komen tot een oordeel over de toereikendheid van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de aantasting van de integriteit in de openbare sector. In die drie jaar zou het aspect «integriteit» aan de orde komen in allerlei Rekenkameronderzoeken, waarbij steeds zou worden nagegaan of er voldoende maatregelen waren

genomen om aantasting van de integriteit in de openbare sector te voorkomen en te bestrijden. Zowel de opzet als de werking van deze maatregelen zouden aan bod moeten komen.

Tussen maart 1996 en april 1998 heeft de Rekenkamer 10 rapporten over uiteenlopende onderwerpen gepubliceerd waarin expliciet aandacht besteed werd aan het aspect integriteit. Dit waren:

- Vergunningen (Rijksbreed) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 656, nrs. 1-2);
- Huisvesting Buitenlandse dienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 790, nrs. 1-2);
- Financiële relaties met grote ondernemingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 080, nrs. 1~2);
- Nationaal Schengen Informatiesysteem (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 200, nrs. 1-2);
- Inzet extern personeel bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (brief aan de minister van 10 juni 1997) ;
- Informatiebeveiliging Belastingdienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 290, nrs. 1-2);
- Programma Samenwerking Oost-Europa (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996~1997, 25 395, nrs. 1-2);
- Opsporingsorganisatie FIOD (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 645, nrs. 1-2);
- Grondtransacties van het Rijk (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 510, nrs. 1-2);
- Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 965, nrs. 1-2).
- 

In een groot deel van deze onderzoeken constateerde de Rekenkamer dat er nog geen of onvoldoende preventieve maatregelen waren genomen. Daarbij moet aangetekend worden dat de steekdata/periodes waarop de onderzoeken betrekking hadden zich over een langere periode uitstrekten. In het begin daarvan was het preventieve beleid nog sterk in opbouw. De meest recent gepubliceerde rapporten geven evenwel niet een aanmerkelijk positiever beeld. Enkele van de gevonden gebreken waren:

- geen schriftelijke richtlijnen en onvoldoende functiescheiding (onderzoek Huisvesting Buitenlandse dienst);
- geen specifieke maatregelen voor het omgaan met bedrijfs vertrouwelijke informatie (onderzoek Financiële relaties met grote ondernemingen);
- Fysieke en systeembeveiliging die niet aan de gestelde eisen voldoen, bijvoorbeeld onvoldoende systeemcontroles, o.a. bij mutaties (onderzoeken naar Nationaal Schengen Informatiesysteem en naar de informatiebeveiliging Belastingdienst).

Soms bleken er wel maatregelen ter voorkoming van aantasting van de integriteit getroffen te zijn, maar niet in het kader van een integriteitsbeleid. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar de grondtransacties van het Rijk dat er in de administratieve organisatie wel functiescheidingen waren aangebracht, maar ook dat er geen specifieke maatregelen getroffen waren ter waarborging van de integriteit van medewerkers. Bij de Opsporingsorganisatie FIOD ontbrak een specifiek integriteitsbeleid, maar in het algemene personeelsbeleid zaten wel elementen die een

bijdrage kunnen leveren aan de handhaving van de integriteit. Hoewel de FIOD diverse instrumenten hanteert voor de kwaliteitsborging van het personeel, zoals gedragscodes, roulatie onder rechercheurs, functionerings- en beoordelingsgesprekken, was er geen risico-inventarisatie voor de kwetsbaarheid van het personeel in hun functies opgesteld. In het Programma Samenwerking Oost-Europa van Economische Zaken werd de functie van projectadviseur gezien als een in dit verband kwetsbare functie. In de administratieve organisatie van de betrokken uitvoeringsorganisatie was een aantal maatregelen getroffen ter voorkoming van aantasting van de integriteit. Bij opleiding en vorming was integriteit evenwel geen voorwerp van specifieke aandacht.

In een aantal gevallen bleek dat er in opzet wel integriteitswaarborgen en preventieve procedureel-organisatorische maatregelen waren. Een knelpunt blijkt echter het toezicht op de naleving en uitvoering van de getroffen preventieve maatregelen te zijn. De aanwezigheid van een departementaal integriteitsbeleid betekent niet zonder meer een bevredigende gang van zaken in de praktijk.

### **5.5.5 Conclusies**

De invoering van een integriteitsbeleid in alle sectoren van de rijksdienst blijkt een vrij moeizaam verlopend proces van bewustwording te zijn. Het door het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgedragen preventieve integriteitsbeleid werkt wel door binnen de andere ministeries, maar heeft op een enkele uitzondering na de werkvloer nog niet bereikt. Preventieve maatregelen die in opzet aanwezig zijn, blijken in de praktijk niet steeds uitgevoerd te worden. Volgens de Rekenkamer behoeft niet alleen de opzet, maar evenzeer de werking van preventieve maatregelen speciale aandacht. Voorts beveelt zij aan de inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bij de ministeries ten spoedigste af te ronden.

Het is niet goed mogelijk om de bevindingen uit deze «tussenbalans» te vergelijken met de bevindingen uit het rapport over de stand van zaken uit 1996, omdat toen alleen naar de aanwezigheid van preventieve maatregelen is gekeken en niet naar de werking ervan.

### **5.5.6 Reactie minister**

De minister van Binnenlandse Zaken vroeg zich in zijn reactie af welke criteria de Rekenkamer heeft gebruikt om te komen tot haar oordeel over de mate waarin het bewustwordingsproces is gevorderd. Dit ook gezien het feit dat hij, mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamer, een aantal maatregelen heeft genomen en in gang gezet.

### **5.5.7 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer ontkent niet dat de minister maatregelen heeft genomen en noemt deze ook in haar rapportage. Zij leidt uit het feit dat het preventieve integriteitsbeleid meestal de werkvloer nog niet heeft bereikt af, dat «integriteit» nog niet een element is van de dagelijkse gang van zaken, wat het volgens haar uiteindelijk wel zou moeten zijn. Hierop doelde zij met het begrip «proces van bewustwording».