

Binnen Rijksoverheid heeft het thema integriteit sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw voortdurend de aandacht gehad. Dit thema heeft sindsdien een zekere 'evolutie' doorgemaakt.

Integriteitsbeleid bij de overheid

In dit artikel worden de ontwikkelingen op het gebied van integriteit binnen Rijksoverheid en de betekenis voor de internal auditor beschreven (zie figuur 1).

Integriteit op de politieke agenda (vanaf 1992)

In 1992 sprak de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken op een congres van de VNG de befaamde woorden: 'De overheid is integer of de overheid is niet integer. Een beetje integer bestaat niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niets minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burger verliest. En zónder dat vertrouwen van de burger is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld'.

Immers, de overheid verliest gezag en legitimiteit bij de burger. Dat was en is nog altijd een beklemmend beeld. Deze verbinding tussen integriteit bij de overheid en de essentie van democratie was niet eerder zo expliciet gelegd.

Regels en compliance (vanaf 1994)

Met deze woorden plaatste minister Dales integriteit – en daarmee ook het integriteitsbeleid – nadrukkelijk op de politieke agenda. Dit resulteerde in 1994 in de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken *Integriteit sector Rijk: systematische ontwikkeling van een preventief beleid*. Daarin lag het accent op preventieve maatregelen en op het belang van controle op naleving daarvan (compliance).

Naar aanleiding van deze circulaire concludeerde in 1998 de Algemene Rekenkamer in de *Tussenbalans integriteitsbeleid* dat de preventieve maatregelen in opzet wel aanwezig waren, maar in de praktijk de 'werkvloer' nog nauwelijks hadden bereikt. Uit een rapportage van het ministerie van Financiën twee jaar later blijkt dat er in die periode bij geen enkel departement integriteitsaudits plaatsvinden, 'omdat het management daartoe geen opdracht geeft'. Dit verandert snel door de Bouwfraude, aangezwengeld door klokkenluider Bos. Het kabinet besluit dat er bij de 'bouwdepartementen' integriteitsaudits gehouden moeten worden. Het ministerie van Financiën ontwikkelt daarvoor een handreiking.¹ Dit heeft effect: in het rapport *Zorg voor integriteit, een nulmeting* van de Algemene Rekenkamer staat dat in 2004 bij 92% van de departementen integriteitsaudits worden gehouden.

Soft controls en verantwoording (vanaf 2004)

Het rapport *Zorg voor integriteit, een nulmeting* blijkt tevens een omslagpunt te markeren. Hoewel het rapport zelf de stand van zaken ten aanzien van de hard controls weergeeft, geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn reactie aan dat naar zijn oordeel in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer het cultuuraspect onvoldoende wordt belicht. Kaders en regelgeving vormen de basis, maar de minister wil voorkomen dat integriteitsbeleid vooral een bureaucratische exercitie is en blijft steken in papieren tijgers. De komende periode zal de aandacht vooral moeten uitgaan naar beïnvloeding van gedrag. De minister wil samen met de Algemene Rekenkamer nadenken over de vraag op welke wijze hierover kan worden gerapporteerd.

Het belang van cultuur, gedrag en met name integriteitsbewustzijn, komt vanaf 2004 in de vorm van aandacht voor de soft controls steeds sterker naar voren: integriteit is niet altijd zwart-wit. Er is ook een grijs gebied. Het zal niet lukken met alleen regels in die situaties vastigheid te krijgen. Dan komt

Integriteit op de politieke agenda	Regels en compliance	Soft controls en verantwoording	Integriteit in maatschappelijk perspectief
Vanaf 1992	Vanaf 1994	Vanaf 2004	Vanaf 2006

Figuur 1. Chronologie van het thema integriteit binnen Rijksoverheid

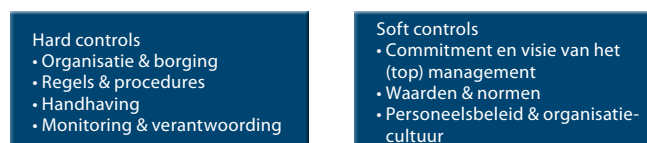


het aan op het integriteitsbewustzijn van het individu, dat bewustzijn moet 'tussen de oren' zitten. Pas als integriteitsbewustzijn tot op de werkvloer is doorgedrongen zal er iets in cultuur en gedrag veranderen.² In 2006 wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. Dit bovensectorale kennis- en expertisecentrum heeft een groot aantal instrumenten en handreikingen ontwikkeld, zoals:

- SAINT (een diagnosetool voor het vaststellen van organisatorische kwetsbaarheden en weerbaarheid);
- de integriteitskubus (een instrument voor dilemmatrainingen);
- integriteitsbeleidsplan;
- integriteitsrapportage;
- belangenverstrengeling en de Modelgedragscode integriteit sector Rijk.³

Deze instrumenten en handreikingen maken deel uit van de zogenaamde 'Integriteitsinfrastructuur', die door overheidsorganisaties kan worden gebruikt bij het ontwikkelen van nieuw beleid en voor het toetsen van (de volledigheid van) het bestaande beleid. De infrastructuur is tevens door middel van een online vragenlijst (I-inzicht) benaderbaar en voorziet in een sterkte/zwakteanalyse ten aanzien van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties. De integriteitsinfrastructuur is opgebouwd uit zeven aandachtsgebieden (zie *figuur 2*).

Het instrument 'monitoring en verantwoording' is in 2006 verankerd in de Ambtenarenwet. Hierin is vastgelegd dat het bevoegd gezag jaarlijks extern verantwoording aflegt over het gevoerde integriteitsbeleid. Bij het Rijk maakt deze verantwoording structureel deel uit van het jaarverslag.



Figuur 2. De integriteitsinfrastructuur bij het Rijk

In het boekje *Integriteit en cultuur, uitdaging voor manager en auditor* wordt uitvoerig aandacht besteed aan de rol van de auditor op het gebied van integriteit en cultuur met onder andere een pleidooi voor een integrale integriteitsaudit (inclusief beoordeling van de soft controls).⁴

De inmiddels toegenomen aandacht voor de soft controls blijkt ook uit het rapport van de Algemene Rekenkamer *Stand van zaken integriteitszorg Rijk* uit 2009, dat het vervolg is op de eerdere nulmeting uit 2004. In dit rapport is dan wel een uitvoerige aparte paragraaf opgenomen over 'Soft controls en communicatie', zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had verzocht.

Ook in het door BIOS verrichte onderzoek naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid en -beleving (de *Integriteitsmonitor* uit 2012) komen de soft controls uitvoerig aan bod aan de hand van de volgende vier thema's:

- voorbeeldfunctie van het management;
- waarden en normen;
- samenwerking;
- eerlijke behandeling.

In deze *Integriteitsmonitor* wordt in de paragraaf 'Audit en Rapportage' opgemerkt dat bij het Rijk en waterschappen 'vaker dan gemiddeld' een audit wordt uitgevoerd naar kwetsbare handelingen, functies en processen. Bij een dergelijke audit gaat het om een onafhankelijk oordeel van een auditor over (delen van) het integriteitsbeleid.⁵

Integriteit in maatschappelijk perspectief (vanaf 2006)

Vanaf 2006 is er ook steeds meer aandacht voor de relatie tussen integriteit en vertrouwen vanuit maatschappelijk perspectief. Edgar Karssing wijst in *De integriteit van de beroepspraktijk* nadrukkelijk op de nauwe verwantschap tussen integriteit enerzijds en vertrouwen en betrouwbaarheid anderzijds. Analyse van het begrip vertrouwen levert in zijn optiek belangrijke inzichten op voor een bespreking van integriteit. Dit komt omdat integriteit vanuit maatschappelijk perspectief primair staat voor betrouwbaarheid. Zonder integriteit kan er geen vertrouwen in de overheid zijn.

In de Code Goed Openbaar Bestuur uit 2009 wordt dan ook

De zeven principes van Code Goed Openbaar Bestuur

1. Openheid en integriteit
2. Participatie
3. Behoorlijke contacten met burgers
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
5. Legitimiteit
6. Lerend en zelfreinigend vermogen
7. Verantwoording

niet zonder reden integriteit als een van de zeven principes opgenomen (zie *kader*).

In de toelichting op de Code wordt het belang van betrouwbaarheid onderstreept. Integriteit en betrouwbaarheid worden essentiële elementen voor het bevorderen van vertrouwen van burgers en instellingen in de overheid genoemd. Hiermee is het tweede gedeelte van de quote uit de rede van minister Dales ('aantasting van de integriteit van de overheid betekent niets minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burger verliest') in het beleid vertaald.

Deze verbinding tussen integriteit en vertrouwen legt ook Muel Kaptein in het interview met als titel 'Integriteit is de basis van vertrouwen'. Niet voor niets is Kaptein zowel auteur

van het boek *De integere manager* als coauteur van de *Trust Rules*, waarin hij deze twee elementen (integriteit en vertrouwen) uitvoerig belicht.

In het recente beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt de relatie tussen maatschappij en integriteit duidelijk naar voren in de opdracht die aan het onderzoeksbureau Andersson, Elffers en Felix (AEF) is gegeven om maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends in kaart te brengen.^{6,7} Vanuit deze maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends worden in het rapport *Zicht op integriteit* tal van integriteitsrisico's voor de publieke sector benoemd, zoals:

- De moderne ambtenaar (toename beleidsvrijheid en het nieuwe werken; daardoor mogelijk minder directe steun en sociale controle).
- Inbedding van regels in de organisatiecultuur (meer flexibilisering in organisatie; daardoor mogelijk minder internationalisering).
- Samenwerking tussen publieke organisaties en marktpartijen (ontstaan van netwerken op basis van wederkerigheid; daardoor mogelijk invloed van marktpartijen op beleid en belangenverstrengeling).
- Sociale media, digitale gegevensopslagen en ICT-beleid (ICT en digitale opslag en verspreiding wordt steeds belangrijker; daardoor mogelijk grotere afhankelijkheid van externe partijen en lekken van vertrouwelijke informatie).

De vertrouwensscan bestaat uit negen kritische succesfactoren die als te onderzoeken auditvariabelen beschouwd kunnen worden:

1. De verwachtingen tussen partijen zijn duidelijk.
2. Partijen kunnen die verwachtingen ook waarmaken.
3. Partijen hebben een gedeeld belang.
4. Partijen hebben een goed gevoel over en weer.
5. Partijen zorgen voor een goede communicatie.
6. Partijen hebben goed zicht op het risico van vertrouwen en zijn bereid deze te accepteren.
7. De belangrijke zaken voor het vertrouwen mogen gecontroleerd worden.
8. De oorzaak van een inbreuk wordt besproken en geanalyseerd om daarvan te leren.
9. Consequenties (sancties) bij te veel of bewuste inbreuken.

- Interbestuurlijke samenwerkingsverbanden (toename bestuurlijke complexiteit en afhankelijkheid; daardoor is het publieke toezicht op het beleid en besluitvorming binnen deze samenwerkingsverbanden mogelijk lastiger).

Veel (urgente) integriteitsrisico's vloeien voort uit de gestapelde effecten van diverse ontwikkelingen en trends. In zijn beleidsreactie roept minister Plasterk overheidsorganisaties op om op deze risico's alert te zijn, toegespitst op de specifieke, lokale context. In de *Monitor Integriteit 2016* zal de minister in dit verband opnieuw (laten) inventariseren in welke mate overheidsorganisaties aandacht hebben voor deze en andere risico's bij kwetsbare functies, handelingen en processen. Voor de auditor vertalen deze ontwikkelingen zich – in enterprise risk management (ERM) termen – in activiteiten op het punt van het identificeren van omgeving- en organisatorisico's als basis voor een goede risicoanalyse. Hierbij speelt ook de vraag in welke mate er sprake kan zijn van gerechtvaardigd (wederzijds) vertrouwen in de interne omgeving (leiding, medewerkers, et cetera) en de externe omgeving (stakeholders, contractpartijen, et cetera). Op dit punt kan de auditor een bijdrage leveren met een audit naar het aanwezige niveau van vertrouwen, bijvoorbeeld op basis van de vertrouwensscan (zie kader).⁸

Integriteit is in de context van de overheid voor een belangrijk deel een synoniem voor betrouwbaarheid. Betrouwbaarheid vormt de grondslag voor vertrouwen en het belang van integriteit is juist dat vertrouwen. Integriteit krijgt in de onderlinge relatie vorm. Een eenzijdig integriteitsbeleid zal dan ook nauwelijks werken. Het werkt alleen in samenspraak met de partijen die moeten vertrouwen. De vertrouwensscan zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren door inzicht te bieden in die onderlinge relatie. De vertrouwensscan draagt daarmee op de meest directe wijze bij aan integriteit.

Afsluiting

In dit artikel is gepoogd in grote lijnen de ontwikkelingen weer te geven op het gebied van het integriteit bij de Rijksoverheid sinds 1992. Het blijft een permanente uitdaging voor auditors deze ontwikkelingen – al is het met enige vertraging – te vertalen in een auditaanpak die op het punt van integriteit en (gerechtvaardigd) vertrouwen een zekere vorm van assurance kan geven. In dit artikel heb ik tevens aangegeven waar de auditor de aanzetten daarvoor kan vinden. <<

Noten

1. Ministerie van Financiën, *Integriteit bij het Rijk; een handreiking voor een audit, tweede versie*. Den Haag, 2002.
2. Vos en Beentjes in artikel *de Accountant*, 2005.
3. Alle genoemde handreikingen en instrumenten zijn te downloaden op de website van BIOS (www.integriteitoverheid.nl).
4. Ministerie van Financiën, *'Integriteit en Cultuur, uitdaging voor manager en auditor'*, Den Haag, 2007.
5. Voor de mogelijkheden voor een auditor om compliance en integriteit in al haar facetten te onderzoeken inclusief de zachte factoren, verwijs ik naar een voorgaand artikel in *Audit Magazine* (Vos en Hartog, 2011). Daarin wordt ingegaan op de audit van het integriteitsmanagementsysteem (opzet en werking), de nalevingsaudit (compliance) en de alignment audit (omgaan met dilemma's in de praktijk).
6. Als maatschappelijke ontwikkelingen worden genoemd: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering.
7. Als beleidstrends worden genoemd: participatiesamenleving, bezuinigingen, opschaling gemeenten, decentralisatie sociaal domein en verzelfstandiging.
8. Voor een nadere uiteenzetting over de vertrouwensscan als concreet instrument dat de auditor kan gebruiken om inzicht te krijgen in het aanwezige niveau van vertrouwen, kan verwezen worden naar het artikel van Robert Vos en René Witte 'Is vertrouwen als onderdeel van de interne beheersing te meten?', *Audit Magazine* nummer 3, september 2011.

Reageren op dit artikel...

r.o.vos@minfin.nl



Robert Vos is hoofd Projectbureau audit- en beheersingsvraagstukken bij de Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.