

MONITOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR 2012

Integriteitsbeleid en -beleving

HANDELINGSPERSECTIEF



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 uitglidders 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 bekrachtigt 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 bekwaamen 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 deugdedthiek 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 geloofsbriefjes 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 rekkelijkheid 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.



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