

Aan
CJIB, [redacted]

Persoonsgebonden
informatie

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

[redacted]

Datum

14 november 2014

Auteur

[redacted]

memo

Resultaten quick scan integriteitsbeleid

1. Inhoud

Dit memo is een toelichting op de powerpointpresentatie waarin we de resultaten presenteren van de quick scan op het integriteitsbeleid bij het CJIB.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen (sheets) aan bod:

- Verantwoording;
- Theorie;
- Algemene bevindingen;
- Belief systems;
- Boundary systems;
- Diagnostic control systems;
- Interactive control systems;
- Tot slot.

2. Verantwoording

Doel

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht aan het management van het CJIB in mogelijke integriteitsrisico's die onvoldoende door beheersingsmaatregelen zijn afgedekt.

Aanpak

Dit onderzoek betreft een quickscan en geen volwaardige audit. Onze bevindingen zijn gebaseerd op acht 8 gesprekken en een beperkt aantal aangeleverde documenten. Ander bronmateriaal kan eventueel leiden tot andere of uitgebreidere inzichten.

Geïnterviewden

Wij hebben op maandag 11 en dinsdag 12 augustus met de volgende personen gesproken:

- Directeur Bedrijfsvoering, [redacted];
- Directeur Coördineren en Informeren, [redacted];
- Senior Adviseur S&B, [redacted];
- Hoofd ICT, [redacted];
- Beveiliging en Security Officer CJIB, [redacted];
- Vertrouwenspersoon CJIB, [redacted];
- Cluster Audit & Risicomanagement CJIB, [redacted];
- BVA VenJ, [redacted].

Persoonsgebonden
informatie

Documenten

Wij hebben de volgende documenten in het onderzoek betrokken:

- Brochure een beetje integer bestaat niet;
- Presentatie klachtenprocedure 20121217;
- Presentatie integriteit 20140128;
- Klachtenreglement ongewenste omgangsvormen;
- Brochure een beetje integer bestaat;
- Info vertrouwenspersoon Insite CJIB;
- Integriteitsonderzoek 2013-11-14;
- Jaarrekening 2012 Agentschap CJIB;
- Jaarrekening 2013 Agentschap CJIB;
- Jaarplan 2014 v1 0;
- Organogram 2014 (zie blz 17 van Jaarplan CJIB 2014 v1 0);
- Eindverantwoording 2014;
- Eindverantwoording 2013;
- Maandrapportages BVA;
- Sociaal jaarverslag 2013.

Data analyse

Om de informatie van het onderzoek te ordenen hebben wij gebruik gemaakt van de 'Levers of Control'. Dit is een model van Simons.

3. Simons Levers of control

Als basis voor de quickscan integriteit hebben wij gebruik gemaakt van het model Levers of Control van Simons. De reden is dat dit model niet alleen is toegespitst op de meer traditionelere vormen van control, zoals een gedragscode, maar ook rekening houdt met andere vormen van control gericht op inspireren en leren. Dit wilt niet zeggen dat de ene vorm van control beter is dan de andere. De verschillende vormen van control vullen elkaar juist aan. Het gaat om de onderlinge samenhang om uiteindelijk je gestelde doelen te bereiken. De Levers of Control helpt ons daarom om inzicht te geven in integriteit bij het CJIB vanuit verschillende invalshoeken.

Simons maakt in zijn model onderscheid tussen de volgende vormen van control:

- *Belief systems* zijn een stelsel van maatregelen die kunnen worden ingezet om werknemers te inspireren om nieuwe kansen te ontdekken. Ze motiveren om, in de richting van de organisatiedoelstellingen, nieuwe wegen te ontdekken voor het creëren van extra maatschappelijk nut. Beheersmaatregelen binnen de belief systems dragen de visie en missie van de organisatie uit en appelleren hieraan ("hier staan wij voor, deze maatschappelijke behoefte vervullen wij en zo werken wij hier").
- *Boundary systems* zijn een stelsel van maatregelen dat de grenzen/limieten aangeeft waarbinnen handelingsvrijheid bestaat. Deze grenzen geven houvast doordat ze de ruimte beperken waarbinnen de medewerkers mogen handelen. Tegelijkertijd geven ze daarmee ook de ruimte aan waarbinnen geacteerd mag worden.
- *Diagnostic control systems* zijn een stelsel van maatregelen die zich richten op het verzamelen van informatie over het behalen van doelen. Daarbij vindt een vergelijking plaats tussen het gestelde doel en het behaalde resultaat. Ook worden verschillen verklaard.
- *Interactive control systems* betreffen een stelsel van maatregelen die richten zich op het lerend vermogen van de organisatie, het zoeken naar kansen en het waarnemen van veranderingen in de omgeving.

4. Algemene bevindingen I

Visie integriteit

Integriteit is een kwaliteitskenmerk van de organisatie. Er wordt mee bedoeld dat de organisatie als geheel zorgvuldig opereert. Medewerkers nemen hun verantwoordelijkheid en volgen geldende regels en instructies op. Als regels ontbreken of niet voldoende duidelijk zijn, oordelen en handelen medewerkers op basis van algemeen aanvaarde sociale en ethische normen en toetst medewerkers keuzes bij managers en/of directe collega's.

In de brochure is opgenomen: Integriteit is een soort mentaliteit en bewustwording om in bepaalde situaties 'juist' te handelen.

Belang van integriteit voor het CJIB

Het CJIB is een overheidsorganisatie en dient zich te kunnen verantwoorden richting de samenleving over zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie en besteding van gemeenschapsgeld.

Hoe integer is het CJIB

De personen die wij hebben gesproken geven aan dat het CJIB een integere organisatie is. Meer integer dan organisaties waar zij ook een arbeidsverleden hebben gehad.

Over het algemeen is dit een gevoel. Feitelijke argumentatie is enkel gebaseerd op het geringe aantal incidenten dat heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren in relatie tot het aantal medewerkers binnen het CJIB.

Ook is aangegeven dat mogelijk niet alle integriteitsschendingen zichtbaar worden. Hier komen wij later op terug in de presentatie/dit memo.

5. Algemene bevindingen II

Belangrijke thema's voor het CJIB

In de interviews hebben wij een aantal thema's voorgelegd met daarbij de vraag om de belangrijkste thema's aan te geven. Aangegeven is dat alle thema's belangrijk zijn. De volgende vijf thema's zijn specifieker in de interviews naar voren gekomen:

- Omgang vertrouwelijke informatie;
- Communicatie over integriteit;
- Online communicatie;
- Indiensttreding;
- Privé en bedrijfsmiddelen;
- Thuiswerken.

Kwetsbare processen/functies

Uit de interviews is naar voren gekomen dat alle functies en processen binnen het CJIB kwetsbaar zijn. Iedereen heeft in zijn werk te maken met vertrouwelijke informatie.

Specifiek is aangegeven dat uitwisseling van informatie met ketenpartners een kwetsbaar proces is. Gaan zij op dezelfde wijze om met vertrouwelijke informatie als het CJIB zelf. Het is aan het CJIB zelf om te bepalen in welke mate ze hier in contacten met de ketenpartners aandacht aan wil besteden ("hoe ver draagt de verantwoordelijkheid van het CJIB, als onderdeel van de rijksoverheid, voor de zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie?").

6. Belief systems

Belief systems zijn een stelsel van maatregelen die kunnen worden ingezet om werknemers te inspireren om nieuwe kansen te ontdekken. Ze motiveren om, in de richting van de organisatiedoelstellingen, nieuwe wegen te ontdekken voor het creëren van extra maatschappelijk nut. Beheersmaatregelen binnen de belief systems dragen de visie en missie van de organisatie uit en appelleren hieraan ("hier staan wij voor, deze maatschappelijke behoefte vervullen wij en zo werken wij hier").

Missie en visie

Onduidelijk is of de missie en visie voldoende specifiek zijn doorvertaald naar de uitvoering. Een KPI-huis is in de maak. Maar niet is duidelijk of nadere specificatie nodig is om richting te geven.

Voorbeeldgedrag

In de interviews is aangegeven dat leidinggevenden voorbeeld gedrag tonen. Een kanttekening is dat managers een bepaalde mate van vrijheid hebben en dat kan leiden tot divers gedrag. De ene leidinggevende maakt een keuze op basis wat hij/zij integer vindt, terwijl een collega een andere keuze maakt. Bijvoorbeeld omgang met een uitnodiging van een commerciële partij voor een bijeenkomst met deels inhoudelijke component en een activiteit.

Medewerkers vertonen ook voorbeeldgedrag. Leidinggevenden stimuleren medewerkers de dialoog aan te gaan over integriteit. Ook zijn in het verleden workshops georganiseerd bij de uitrol van de brochure 'een beetje integer bestaat niet'. Dit om medewerkers bewust te maken van wat binnen het CJIB wenselijk gedrag is. Een kanttekening is dat integriteit levendig moet blijven. Integriteit heeft door de veranderingen binnen het CJIB minder aandacht gekregen.

Relatief langdurige dienstverbanden

Medewerkers werken relatief lang bij het CJIB. Dit heeft voordelen, maar ook nadelen. Nieuw bloed helpt een organisatie om vanzelfsprekendheden ter discussie te stellen. Dit is bevorderlijk voor de dialoog over normen en waarden. De huidige situatie kan ook een risico vormen voor blindheid onder medewerkers. Medewerkers kennen elkaar goed en zullen vertrouwen op de uitvoering van werkzaamheid van anderen. Zeker in het geval van collegiale toetsing en vierogen-principe is het belangrijk dat men hier bewust van is en leidinggevenden medewerkers scherp houden.

Focus

In de gesprekken is aangegeven dat het CJIB integer is, maar waar is dit gevoel op gebaseerd? In de interviews is aangegeven dat niet alle handelingen binnen een aantal primaire systemen (geautomatiseerd) worden gelogd. Bij afwezigheid van logging is monitoren of onderzoeken van integriteit lastig in relatie tot omgang met en verwerken van vertrouwelijke informatie.

In de bespreking van de conceptresultaten is daarentegen aangegeven dat alle systemen voor primaire processen een bepaalde mate van logging hebben.

De gedachte dat het CJIB integer is, kan het CJIB ook blind maken voor integriteitsrisico's. Uit de gesprekken lijkt de focus te zijn gericht op omgang met vertrouwelijke informatie. Ook zorgvuldig besteden van gemeenschapsgeld is aan de orde gesteld. Op basis van de gesprekken concluderen wij dat met het oog op de uitvoering van de primaire processen integriteit meer vanzelfsprekend lijkt te zijn op het vlak van administratieve handelingen.

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende activiteiten:

- Het niet-financieel afdoen van openstaande vorderingen;
- Het wijzigen of verwijderen van opgelegde straffen;
- Het toekennen van een hogere schadevergoeding.

Bovengenoemde activiteiten komen niet als specifieke aandachtspunten naar voren in de gesprekken. Dit leidt tot de vraag of het CJIB hier dan nog wel voldoende bewuste aandacht voor heeft.

Andere onderwerpen komen niet naar boven. Bijvoorbeeld bovengrenzen aan de kwaliteit van het handelen (hoe ver ga je door met pogingen vorderingen te incasseren of het vervolmaken van een systeem en hoe verhoudt dit zich met het uitgeven van maatschappelijk geld).

7. Boundary systems

Boundary systems zijn een stelsel van maatregelen dat de grenzen/limieten aangeeft waarbinnen handelingsvrijheid bestaat. Deze grenzen geven houvast doordat ze de ruimte beperken waarbinnen de medewerkers mogen handelen. Tegelijkertijd geven ze daarmee ook de ruimte aan waarbinnen geacteerd mag worden.

Beleid

Uit de interviews is gebleken dat het CJIB geen beleid op het gebied van integriteit mist. Wel is aangegeven dat het beleid thans wordt geactualiseerd. Hierbij zal het CJIB onder andere aandacht besteden aan cybersecurity, social media en wijzigen van voorbeelden in brochure.

Organisatie

Vershillende onderdelen van integriteitsbeleid inclusief monitoring zijn belegd bij verschillende personen/onderdelen. Deze hebben onderling verschillende overleggen of dwarsverbanden om kort te sluiten waar ze mee bezig zijn of waar ze tegen aanlopen. Lijkt nu niet één persoon continu een overall zicht te hebben op integriteit.

Indiensttreding

Tijdens interviews is aangegeven dat het CJIB in het verleden een introductieprogramma had voor nieuwe medewerkers. In verband met de vacaturestop en de beperkte instroom is dit programma recent niet meer gegeven. In interviews is aangegeven dat het wenselijk is om hier in de toekomst weer vorm aan te geven. Stimuleren van integriteitsbesef van tijdelijke krachten is mogelijk een punt van aandacht.

Autorisaties

De organisatiestructuur van het CJIB is onlangs gewijzigd. Het gevolg is dat de autorisatieoverzichten op dit moment nog vervuiling kunnen bevatten. Schoning is een aandachtspunt, omdat medewerkers mogelijk over autorisaties beschikken vanuit vorige functies die niet nodig zijn voor uitvoering van de nieuwe functie.

Informatie en communicatie

Aangegeven is dat meer aandacht voor integriteit en communicatie over integriteit nodig is. Door de recente verandertrajecten heeft integriteit minder aandacht gekregen.

8. Diagnostic control systems

Diagnostic control systems zijn een stelsel van maatregelen die zich richten op het verzamelen van informatie over het behalen van doelen. Daarbij vindt een vergelijking plaats tussen het gestelde doel en het behaalde resultaat. Ook worden verschillen verklaard.

Rapportage en monitoring

Gefragmenteerd

Het CJIB heeft verschillende rapportages van verschillende disciplines over integriteit en ongewenst gedrag. Deze zijn niet geïntegreerd in één rapportage. Daarmee ontbreekt continue, organisatiebrede monitoring van alle voor het CJIB relevante integriteitsdomeinen/thema's.

Volledigheid

Ook is het de vraag of alle/voldoende integriteitsdomeinen/thema's gemonitord worden. Worden alle wenselijke onderwerpen wel aan de orde gesteld?

Logging

Het CJIB verwerkt veel informatie in systemen, maar van een aantal belangrijke systemen ontbreekt een volledig geautomatiseerde logging. Op deze wijze is achteraf niet onderzoekbaar of medewerkers integer handelen als ze met vertrouwelijke informatie in deze systemen werken.

Autorisatieoverzichten

Uit de gesprekken hebben wij verschillende antwoorden ontvangen over hoe vaak leidinggevend autorisatieoverzichten ontvangen. De antwoorden lopen uiteen van elke maand tot 1 keer per jaar. Mogelijk dat per afdeling of systeem verschillend is. Echter roept het bij ons de vraag op of voldoende aandacht is voor de juistheid van autorisaties.

Integriteitsonderzoeken

Uit de interviews komt naar voren dat de auditfunctie geen onderzoek uitvoert gericht op integriteit en ook niet in de planning heeft opgenomen. De vraag is of het wenselijk is dat vaker onderzoek wordt verricht naar integriteit. Hiermee bedoelen wij niet onderzoeken gericht op een incident, maar onderzoek het functioneren van het systeem van integriteit of onderdelen daarvan.

9. Interactive control systems

Interactive control systems betreffen een stelsel van maatregelen die richten zich op het lerend vermogen van de organisatie, het zoeken naar kansen en het waarnemen van veranderingen in de omgeving.

Ontwikkelingen

Uit de interviews komt naar voren dat bepaalde ontwikkelingen invloed hebben op het beleid van integriteit bij het CJIB. Social media wordt meegenomen in de actualisatie van de brochure en ook phishing-mailtjes, thuiswerken en pesten hebben aandacht gekregen.

Onduidelijk is of goed is belegd wie zicht houdt op ontwikkelingen in relatie tot het integriteitsbeleid. Is dit voldoende geborgd?

Risicomanagement

Onduidelijk is of in de reguliere risicoanalyse voldoende aandacht wordt besteed aan integriteit en of integriteit als afzonderlijk thema is opgenomen. In de interviews is aangegeven dat het verstandig is integriteit bewuster aan de orde te stellen bij risicoanalyses.

Zelfcorrigerend vermogen

Uit de interviews komt naar voren dat zelfcorrigerend vermogen aanwezig is. Medewerkers spreken elkaar aan en leidinggevenden stimuleren medewerkers dit ook te doen.

De vraag is wel of men voldoende kritisch op elkaar is. Medewerkers kennen gemiddeld genomen een lang arbeidsverleden bij het CJIB, zoals eerder is aangegeven bij de belief systems.

Bij exitgesprekken komt integriteit niet specifiek als onderwerp aan de orde. Dit is mogelijk een verbeterpunt.

10. Thema 1: Bewustzijn medewerkers

Deelbevindingen in voorgaande sheets:

- Algemeen: communicatie over integriteit is belangrijk
- Belief systems: Lange dienstverbanden zorgen voor vanzelfsprekendheid van handelen in plaats van nadenken over integriteit daarvan
- Boundary systems: traject bij indiensttreding werd als zeer waardevol beschouwd en geeft solide basis
- Diagnostic control systems: -
- Interactive control systems: is het zelfcorrigerend vermogen voldoende / zijn medewerkers voldoende kritisch op elkaar gezien de lange dienstverbanden (familiecultuur)

Dit leidt tot de vraag of het nodig is dat de organisatie aandacht besteedt aan de "familie cultuur" binnen het CJIB. Dit kan voorkomen dat bestaande vanzelfsprekendheden niet ter discussie worden gesteld terwijl nieuwe inzichten tot ander handelen zouden hebben geleid. Een familiecultuur kan ook met zich meebrengen dat medewerkers teveel vertrouwen op elkaars werkzaamheden.

11. Thema 2: Inrichten organisatie

Deelbevindingen in voorgaande sheets:

- Algemeen: brede definitie wordt gedragen
- Belief systems: -
- Boundary systems: organisatie-inrichting op gebied van integriteit volgt niet de brede definitie
- Diagnostic control systems: P&C over integriteit is gefragmenteerd vormgegeven + bevat P&C alle relevante thema's + er worden geen onderzoeken/audits naar het systeem integriteit uitgevoerd
- Interactive control systems: Onduidelijk is wie zich bezighoudt op ontwikkelingen in relatie tot het integriteitsbeleid + onduidelijk of reguliere risicoanalyses voldoende aandacht besteden aan de brede definitie van integriteit

Integriteit is een breed begrip. Uit de gesprekken merken wij op dat bij integriteit snel wordt gedacht aan integriteitsschending, ongewenste omgangsvormen en informatiebeveiliging. Maar integriteit als kwaliteitskenmerk van de organisatie gaat verder. Duidelijk is dat verschillende onderdelen binnen de bedrijfsvoering verantwoordelijk zijn voor kaderstelling en monitoring van integriteitsaspecten.

Managers zijn daarnaast zelf verantwoordelijk om uitvoering te geven aan het integriteitsbeleid.

Thans is veel in separate vakjes georganiseerd en een brug daartussen wordt slechts op onderdelen geslagen. De vraag is of dit wenselijk is: of het helder is wie waar over gaat. Welke aspecten worden bewaakt door bedrijfsvoering en welke aspecten dient een leidinggevende zelf te monitoren? Vervolgens is het de vraag of het wenselijk is om alle informatie over integriteit (normen, feiten, veranderingen) verspreid door de organisatie centraal te bundelen. Zo ja, hoe moet dit worden georganiseerd en wie wordt daar mee belast?