



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

## Onderzoek integriteit bij aannemen geschenken en ingaan op uitnodigingen

---

## Colofon

Titel	Onderzoek Integriteit bij aannemen geschenken en ingaan op uitnodigingen
Uitgebracht aan	Secretaris-generaal ministerie van Veiligheid en Justitie
Datum	16 december 2015
Kenmerk	ADR/2015/1632

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding opdracht	6
1.2 Leeswijzer rapport	6
<b>2 Inrichting opdracht</b>	<b>7</b>
2.1 Doel	7
2.2 Aanpak	7
2.3 Standaarden	8
2.4 Verspreidingskring rapportage	8
<b>3 Bevindingen</b>	<b>9</b>
3.1 Inleiding	9
3.2 Beleidscyclus: de beleidscyclus is niet gesloten	9
3.2.1 Inrichting beleid: beleid is opgesteld	10
3.2.2 Toepassing beleid: beleid niet altijd duidelijk	11
3.2.3 Bekendheid beleid: beleid niet voor iedereen vindbaar	11
3.2.4 Inrichting beleidscyclus: cyclus kan worden versterkt	11
3.2.5 Toepassing beleidscyclus: kennisdeling biedt kansen voor beleidscyclus	12
3.3 Preventief instrumentarium: het goede gesprek is een uitdaging	12
3.3.1 Inrichting: verschillende preventieve instrumenten zijn beschikbaar	12
3.3.2 Toepassing: preventieve instrumenten wisselend ingezet	13
3.3.3 Bekendheid: 90% van de respondenten weet bij wie ze terecht kunnen	14
3.4 Repressief instrumentarium: instrumentarium wordt niet altijd gevonden	14
3.4.1 Inrichting: verschillende repressieve instrumenten beschikbaar	14
3.4.2 Toepassing: aanspreken bij lichte overtredingen kan verder worden gestimuleerd	15
3.4.3 Bekendheid: bekendheid repressief instrumentarium kan worden verbeterd	15
3.5 Managementinformatie: verzamelen van info voor verbetering vatbaar	15
3.5.1 Inrichting: beperkingen in het verzamelen van managementinformatie	15
3.5.2 Toepassing: geen inzichten	16
3.5.3 Bekendheid: geen inzichten	16
<b>4 Verbetermogelijkheden</b>	<b>17</b>
4.1 Inleiding	17
4.2 Beleidscyclus	17
<b>5 Ondertekening</b>	<b>23</b>

# Samenvatting

Wij hebben de thema's 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' aan de hand van vier pijlers onderzocht. Per pijler geldt hierbij dat de twee thema's deel uitmaken van de bredere set thema's van het integriteitsbeleid.

Hieronder geven wij bevindingen en verbetermogelijkheden per pijler. De verbeteringmogelijkheden richten zich op de beheersing van risico's die kunnen leiden tot integriteitsbreuken. Tegelijkertijd geldt de waarschuwing dat incidenten nooit zijn uit te sluiten. Ook niet met het treffen van extra maatregelen.

Tot slot merken wij op dat een verbetermaatregel onder een pijler ook effect kan hebben op een andere pijler. Een verbetering van de managementinformatie zal bijvoorbeeld een positieve invloed hebben op de beleidscyclus.

## *Pijler 1: beleidscyclus*

Binnen het departement bestaan verschillende beleidscycli rond integriteit die ook aandacht besteden aan het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen. Naast een departementsbrede cyclus zijn ook decentraal bij de uitvoeringsorganisaties cycli georganiseerd. Hoewel initiatief is ondernomen om de cycli op elkaar af te stemmen, zijn nog verbeteringen mogelijk.

Op het gebied van 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' heeft het departement beleid ontwikkeld. Het beleid is echter niet voor iedereen vindbaar en is niet voor iedereen helder toepasbaar. Een centraal beleid dat voortdurende aandacht voor integriteit regelt, is niet aanwezig.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

- Beleg de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de departementsbrede integriteitsbeleidscyclus. Haak hierbij aan bij het voorstel dat het departement onlangs heeft opgesteld. Wijs in dit kader ook iemand aan die verantwoordelijk wordt voor de controlrol op het vlak van integriteit.

De verbeterpunten onder de pijler preventie kunnen bijdragen aan de vindbaarheid en toepasbaarheid van het beleid. Ze stimuleren ook het geven van meer aandacht aan integriteit.

## *Pijler 2: preventie*

Het departement beschikt over verschillende preventie-instrumenten. De diverse onderdelen en daarbinnen leidinggevenden krijgen daarbij de ruimte om maatwerk te leveren binnen de eigen specifieke situaties. Een belangrijke functie vervult het voeren van een 'goed gesprek' dat zich richt op de bewustwording van integer gedrag.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

- Werk centraal uit hoe leidinggevenden invulling moeten geven aan het behandelen van het onderwerp integriteit tijdens personeelsgesprekken.
- Vraag aan leidinggevenden een aantal keer per jaar met hun ondergeschikten een specifiek integriteitsthema te bespreken in een afdelingsoverleg.
- Nut als leidinggevende (inclusief de hogere echelons binnen het departement) het geven van het 'goede voorbeeld' uit. Deel als leidinggevende met ondergeschikten hoe relevante aspecten zijn geïnventariseerd en meegewogen in de eigen oordeelsvorming bij een verkregen uitnodiging of aangeboden geschenk.

- Ondersteun leidinggevenden bij het voeren van gesprekken over integriteitsthema's.
- Benadruk het belang van bovengenoemde besprekingen door ze onderdeel uit te laten maken van de Planning & Control-cyclus.

#### *Pijler 3: repressie*

Repressief instrumentarium is vastgelegd in het ARAR. Daarnaast zijn er procedures voor het melden van misstanden opgesteld. De meldregelingen zijn niet bij iedereen in het departement bekend. Daarnaast geldt ook dat het aanspreken bij lichte overtredingen verder kan worden gestimuleerd.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

- Bespreek in een themabijeenkomst het melden van ongewenst gedrag. Breng daarbij het bestaan van meldregelingen onder de aandacht.

#### *Pijler 4: managementinformatie*

Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie is monitoring van het bredere integriteitsbeleid en van incidenten via verschillende instrumenten vormgegeven. Monitoring en evaluatie van het beleid specifiek op het gebied van geschenken en uitnodigingen vindt niet plaats.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

- Bepaal de binnen het departement gewenste mate van sturing en beheersing van het integriteitsdomein. Deze mate is namelijk bepalend voor de hoeveelheid te verzamelen informatie.
- Maak departementsbrede afspraken over informatie-uitwisseling. Maak in ieder geval afspraken over het verzamelen van informatie over incidenten, over het functioneren van het beleid en het instrumentarium, over ontwikkelingen die dit functioneren kunnen beïnvloeden en over trends.
- Maak departementsbrede afspraken over functionarissen die worden betrokken bij het departementaal aggregeren, analyseren en verspreiden en agenderen van analyseresultaten.
- Maak duidelijke afspraken over wie binnen het dienstonderdeel verantwoordelijk wordt voor het verzamelen en departementaal uitwisselen van informatie.

Houd bij bovenstaande verbetermogelijkheden de balans tussen control en administratieve belasting van de organisatie in het oog.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding opdracht

In oktober 2014 en januari 2015 heeft het tv-programma Zembla bericht dat er ongewenste contacten zouden hebben plaatsgevonden tussen ICT-leverancier Ordina en ambtenaren van onder meer het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zembla spreekt onder meer van een sfeer van "smeren en fêteren" van ambtenaren door Ordina. Het idee daarachter was het uitoefenen van invloed op het gunnen van aanbestedingen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de integriteitscoördinator een onderzoek laten uitvoeren naar de casuïstiek die in de uitzending is behandeld. Opdrachtgever van dit onderzoek was de secretaris-generaal.

Tegelijkertijd heeft de minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van bovengenoemde berichtgeving een onderzoek laten uitvoeren door de Auditdienst Rijk naar de bekendheid van de integriteitsregels voor het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen. De Auditdienst Rijk is ook gevraagd op basis van het onderzoek, waar wenselijk, aanbevelingen te doen. Het onderzoek van de Auditdienst Rijk richt zich dus op het integriteitssysteem met betrekking tot geschenken en uitnodigingen en niet op de feiten van de Zembla-uitzending.

## 1.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport is het doel en de aanpak van het onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 3 presenteren wij de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 geven wij inzicht in verbetermogelijkheden.

## 2 Inrichting opdracht

### 2.1 Doel

Dit onderzoek verschaft inzicht in:

- De inrichting van het huidige integriteitssysteem binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie op de punten 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'.
- De wijze waarop dit systeem binnen het ministerie wordt toegepast.
- De mate waarin het systeem daadwerkelijk bekend is onder medewerkers.
- Of er oorzaken aan te wijzen zijn waardoor mogelijke integriteitsbreuken kunnen optreden in:
  - het integriteitssysteem.
  - de wijze waarop dit is uitgedragen.
  - of dit bekend is onder de medewerkers.

Met deze inzichten kan de centrale vraag van ons onderzoek worden beantwoord: "Zijn extra maatregelen wenselijk om het integriteitssysteem van het ministerie van Veiligheid en Justitie op de thema's 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' te versterken? Zo ja, welke?". De Minister moet met dit inzicht in staat zijn het integriteitssysteem waar nodig en waar wenselijk aan te passen. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op het ministerie van Veiligheid en Justitie en de onderliggende dienstonderdelen<sup>1</sup>. Parallel aan dit onderzoek zijn vergelijkbare, doch separate onderzoeken binnen de Nationale Politie en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers uitgevoerd.

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de secretaris-generaal van Veiligheid en Justitie.

### 2.2 Aanpak

Wij hebben het onderzoek in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase hebben wij interviews gehouden om het integriteitssysteem in kaart te brengen en hebben wij deskresearch verricht. Geïnterviewden waren de centrale integriteitscoördinator binnen het kerndepartement en diens collega's bij de grotere uitvoeringsorganisaties die zijn belast met het maken en implementeren van het integriteitsbeleid. Daarnaast hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van het kerndepartement die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het integriteitsbeleid of een hoge mate van interactie met externen in hun werk hebben.

Parallel aan het verzamelen van informatie over het integriteitssysteem is in de eerste fase informatie verzameld over de toepassing van het systeem.

In de tweede fase hebben wij aan de hand van een enquête informatie verzameld over de bekendheid van medewerkers met de twee specifieke thema's. De enquête is uitgezet onder een selectie van medewerkers die vanwege hun functie (in potentie) geschenken aangeboden krijgen en/of uitnodigingen van marktpartijen ontvangen. In totaal hebben wij daarbij 2.425 medewerkers uit zowel het kerndepartement als de uitvoeringsorganisaties benaderd. Dit resulteerde in een respons van ongeveer 50%<sup>2</sup>. In bijlage 1

<sup>1</sup> In het onderzoek zijn naast het kerndepartement betrokken: het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de screeningsautoriteit Justis, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Raad voor de Kinderbescherming, de Justitiële Informatiedienst, het Nederlands Forensisch Instituut en de Dienst Terugkeer & Vertrek.

<sup>2</sup> In dit rapport doen wij uitspraken over de respondenten ("het aantal procent van de respondenten"). Wij kunnen niet bewijzen dat de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie. Wij hebben echter geen aanleiding om te veronderstellen dat dit niet zo is.

hebben wij een overzicht opgenomen van de uitnodigingen en de respons per organisatieonderdeel.

Bij de enquête zijn gesloten vragen gesteld, in een aantal gevallen vergezeld door een "weet-niet"-antwoordmogelijkheid. Vanwege de gekozen onderzoekstechniek is het niet mogelijk nuances te achterhalen bij de uitkomsten van de enquête<sup>3</sup>.

Om te bepalen of er verschillen zijn binnen het departement hebben wij de resultaten van de enquête uitgesplitst naar kerndepartement versus uitvoeringsorganisaties en vervolgens ook naar de verschillende directoraten-generaal. Van grote verschillen in antwoorden bleek hierbij geen sprake.

In de derde fase van het onderzoek hebben wij vijf groepsdiscussies gevoerd. Tijdens deze groepsdiscussies zijn bevindingen uit de eerste twee fasen teruggekoppeld aan vertegenwoordigers van het kerndepartement en aan vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties. Ook zijn vragen voorgelegd naar aanleiding van de verzamelde informatie in de eerste twee fasen van het onderzoek. Reacties uit de groepsdiscussies zijn gebruikt om bevindingen beter te kunnen duiden en inzicht te krijgen op welke wijze het ministerie van Veiligheid en Justitie het integriteitsstelsel kan verbeteren.

### **2.3 Standaarden**

Deze opdracht betreft een onderzoeksopdracht en is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA 2200-2600).

### **2.4 Verspreidingskring rapportage**

Deze rapportage is uitgebracht aan de secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze is eigenaar van het rapport en zelf verantwoordelijk voor de verdere verspreiding ervan.

<sup>3</sup> Een antwoord "nee" op de vraag of bekend is wat te doen bij een integriteitsschending, kan als achtergrond hebben dat iemand gezocht heeft wat hij/zij moest doen in de onderhavige kwestie maar dit niet kon vinden. Het antwoord kan ook afkomstig zijn van iemand die nog nooit in zo'n situatie heeft verkeerd en dientengevolge er ook niet naar heeft gezocht.



## 3 Bevindingen

### 3.1 Inleiding

In dit rapport ordenen wij de bevindingen van het onderzoek naar de vier pijlers die in SGO-verband<sup>4</sup> zijn afgesproken. Achtereenvolgens komen de volgende pijlers aan de orde:

1. beleidscyclus.
2. preventief instrumentarium.
3. repressief instrumentarium.
4. managementinformatie.

Per pijler van het integriteitsbeleid hebben wij in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe is het ingericht op de punten "aannemen van geschenken" en "het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen"?
- Hoe wordt het toegepast?
- In welke mate is het daadwerkelijk bekend onder medewerkers?

Een belangrijke aantekening daarbij is dat de thema's 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' onderdeel uitmaken van een bredere set thema's die in het integriteitsstelsel wordt behandeld. Ze kunnen daarom moeilijk losgezien worden deze bredere set. Waar dat functioneel is, is ook het bredere integriteitsbeleid besproken.

In hoofdstuk 4 behandelen wij onze laatste onderzoeksvraag. Dit betreft de vraag of mogelijke integriteitsbreuken veroorzaakt worden door de inrichting van het integriteitssysteem, de wijze waarop dit is uitgedragen of de bekend ervan onder de medewerkers.

Een belangrijke bevinding is dat in oktober 2015 een rijksbrede gedragscode integriteit voor het ministerie van Veiligheid en Justitie van kracht is geworden. Deze gedragscode Integriteit Rijk geldt voor iedereen die voor het Rijk werkt en dient als minimumkader. Diensten of afdelingen binnen het Rijk kunnen verder gaan, en striktere regels opstellen die toegespitst zijn op het specifieke werk van die dienst of afdeling. De code dateert van na de interviews en de enquête van dit onderzoek.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie volgt de gedragscode Integriteit Rijk dus ook. Binnen het ministerie wordt de code momenteel geïmplementeerd, waarbij een aanpak wordt gehanteerd die volgens het departement vergelijkbaar is met de aanpak bij andere departementen. Daarbij moet nog worden bepaald wat het effect van deze code is op bestaand beleid en daarmee op de bevindingen in dit rapport.

### 3.2 Beleidscyclus: de beleidscyclus is niet gesloten

Beleid wordt in de regel onderhouden in een cyclus van agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en eventuele vervolgbeslissingen naar aanleiding van de evaluatie. In dit hoofdstuk geven wij inzicht in het vastgestelde beleid over geschenken en uitnodigingen. Vervolgens gaat het hoofdstuk over het systeem waarmee het beleid actueel gehouden wordt: de cyclus zelf.

<sup>4</sup> Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de secretarissen-generaal dd. 12 augustus 2014 kenmerk 2014-000402325.

De bevindingen zijn gerangschikt naar de punten:

- inrichting beleid.
- toepassing beleid.
- bekendheid beleid.
- inrichting beleidscyclus.
- toepassing beleidscyclus.

### 3.2.1

#### *Inrichting beleid: beleid is opgesteld*

Het beleid over het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen kan niet los worden gezien van het bredere integriteitsbeleid. Wij geven hierna dan ook inzicht in het beleid gericht op geschenken en uitnodigingen en in het bredere integriteitsbeleid.

#### *Beleid over uitnodigingen en geschenken*

Het ministerie van Veiligheid en Justitie beschikte tot oktober 2015 over een departementsbrede gedragscode uit 2003<sup>5</sup>, waarin de thema's geschenken en uitnodigingen aan de orde zijn gesteld. De meeste uitvoerende diensten hebben een eigen gedragscode opgesteld. Daarbij is in de interviews aangegeven dat deze code is gebaseerd op de gedragscode van het kerndepartement.

Uit de gedragscodes en interviews blijkt dat er binnen het departement verschillende normen bestaan voor het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen. Sommige onderdelen hanteren een nullijn. Medewerkers mogen dan geen enkel geschenk of uitnodiging aannemen. De meeste geïnterviewden geven aan dat een grensbedrag wordt gehanteerd voor de waarde van wat mag worden aangenomen. Overigens gaat het hier meestal expliciet over geschenken. Als het aanbod het grensbedrag overstijgt, mag de medewerker het aanbod niet aannemen. Het vastgestelde grensbedrag ligt volgens geïnterviewden bij de onderdelen tussen € 25 en € 50. Opvallend is dat in de departementsbrede gedragscode een grensbedrag voor geschenken is opgenomen van fl. 100 (vertaald naar € 45), terwijl het grensbedrag van € 50 opgenomen in de codes van een aantal diensten hier boven uitstijgt. Hoewel de bedragen slechts beperkt verschillen, sluiten deze codes niet aan op de departementsbreed vastgestelde code. Het adopteren en implementeren van de nieuwe gedragscode Integriteit Rijk strijkt dit verschil in normen overigens vlak. De bedragen uit de codes liggen grosso modo in lijn met de circulaire van 1999 "Aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren" die spreekt van fl. 100 en ook met de in oktober 2015 vastgestelde rijksbrede gedragscode waarin een grens van € 50 opgenomen is.

In de departementsbrede gedragscode is opgenomen dat medewerkers aangeboden geschenken of uitnodigingen altijd in het afdelingsoverleg of met een leidinggevende moeten bespreken. Een dergelijke meldplicht is ook in de interviews aangegeven. Bij een deel van de organisaties worden geschenken centraal ingezameld en op een zeker moment verloot.

Naast het grensbedrag en de meldplicht wordt ook een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. De code stelt: "Om onze integriteit te waarborgen, moeten wij helder zijn in wat gewenst gedrag is. Regels, circulaires en richtlijnen steunen ons daarbij, maar we hebben ook allemaal onze eigen verantwoordelijkheid". Geïnterviewden benadrukken in dit kader dat de context waarin iets wordt aangeboden een belangrijke rol speelt. Zo geldt volgens hen bijvoorbeeld dat het aannemen van geschenken usance is in een internationale omgeving. Dit bevordert een goede samenwerking. Bovendien gaat het hier meestal niet om marktpartijen.

<sup>5</sup> Het ministerie van Veiligheid en Justitie sluit sinds oktober 2015 aan bij de rijksbrede gedragscode.

### *Beleid gericht op integer gedrag*

Beleid gericht om het integriteitsbesef onder medewerkers te vergroten, draagt in zijn algemeenheid ook bij aan het integer omgaan met geschenken en uitnodigingen. In interviews is aangegeven dat aandacht voor integriteit wisselt per organisatie. Voor de twee thema's 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' is volgens de meeste geïnterviewden geen afzonderlijke aandacht. Vaak ook omdat medewerkers niet in aanraking komen met geschenken of uitnodigingen. Integriteit in brede zin is altijd onderwerp van gesprek bij de ambtseed, waar dit thema ruim aan de orde komt. Daarnaast kan het onderwerp aan de orde worden gesteld in het wervings- en selectieproces, functioneringsgesprekken, werkoverleggen en workshops over integriteit. In de interviews en expertmeetings is aangegeven dat binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie geen centraal beleid aanwezig is dat voortdurende aandacht voor integriteit regelt.

#### 3.2.2

##### *Toepassing beleid: beleid niet altijd duidelijk*

Ongeveer 25% van de respondenten van de enquête heeft aangegeven de regels over geschenken en uitnodigingen bij dilemma's niet helder te vinden. Ongeveer 75% van hen vindt het beleid wel duidelijk. Uit de expertmeetings bleek dat een gebrek aan helderheid mogelijk voortvloeit uit het grensbedrag dat is vastgesteld. Helder is bijvoorbeeld dat er een grensbedrag van € 45 is vastgesteld. Niet duidelijk is of dit grensbedrag geldt per geschenk, per jaar of per aanbieder. Daarnaast doet de gedragscode een beroep op de professionele verantwoordelijkheid van de medewerkers bij het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen, maar ontstaan vragen bij de concrete toepassing ervan bij individuele praktijksituaties. Hierdoor ontstaat een risico dat in vergelijkbare situaties verschillend wordt gehandeld.

#### 3.2.3

##### *Bekendheid beleid: beleid niet voor iedereen vindbaar*

Het beleid over geschenken en uitnodigingen is in de regel te vinden op de intranetsites van de verschillende onderdelen van het departement (kerndepartement en uitvoeringsorganisaties). Deze informatie komt daarmee niet automatisch onder ogen bij de medewerkers. Deze moeten zelf het initiatief nemen de informatie tot zich te nemen. Uit de interviews komt naar voren dat organisaties het moeilijk vinden het onderwerp levendig te houden. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 70% van de respondenten aangeeft dat ze beleid kunnen vinden waarin staat hoe een medewerker om moet gaan met dilemma's over geschenken uitnodigingen.

Via de enquête is de vraag voorgelegd of het ministerie voldoende aandacht besteedt aan het omgaan met dilemma's rond het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen. Ongeveer 60% van de respondenten vindt dat dit het geval is. 40% vindt dat dit niet het geval is.

#### 3.2.4

##### *Inrichting beleidscyclus: cyclus kan worden versterkt*

Veiligheid en Justitie maakt beleid rond het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen binnen een beleidscyclus waarin het bredere onderwerp integriteit wordt behandeld. Ook de instrumenten die op deze thema's worden ontwikkeld, richten zich vaak op het bredere onderwerp en niet enkel op 'geschenken en uitnodigingen'.

##### *Beleidscycli binnen het departement*

Binnen het departement bestaan meerdere beleidscycli. Er bestaat een departementsbrede cyclus en uitvoeringsorganisaties beschikken daarnaast over een eigen cyclus. Ze maken daarbij gebruik van het beleid dat het kerndepartement heeft ontwikkeld. Soms wordt dit beleid van het kerndepartement volledig overgenomen. Geïnterviewden geven aan dat

uitwerking soms decentraal plaatsvindt naar specifieke omstandigheden en behoeften.

Onderdelen die eigen beleid maken, staan volgens de geïnterviewden in contact met de integriteitscoördinator. Hiermee beoogt men te borgen dat het beleid binnen het departement op elkaar blijft aansluiten. Binnen het departement is ook een expertoverleg over integriteit waar de integriteitscoördinator van Veiligheid en Justitie met diens counterparts bij het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Immigratie en Naturalisatiedienst en de Nationale Politie bij betrokken zijn. In interviews is aangegeven dat in deze expertgroep ook de rijksbrede ontwikkelingen worden gedeeld.

#### *Belegde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Departementsbreed bestaat onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de beleidscyclus gericht op integriteit. Opvallend is dat een aantal geïnterviewden de ambtenaar integriteit van het kerndeptement aanwijst als verantwoordelijke voor het aanpassen van het departementsbrede beleid. Anderen zien dat anders. Zij wijzen op de Directie Personeel en Organisatie of geven aan dat momenteel niemand structureel verantwoordelijk is voor het actueel houden van het integriteitsbeleid. Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden brengt het risico met zich mee dat de cyclus niet of niet goed wordt onderhouden of dat op verschillende plaatsen initiatieven worden ontplooid die elkaar tegenwerken.

In de slotfase van dit onderzoek heeft Bureau Secretaris-Generaal een voorstel uitgewerkt met de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het integriteitsdomein. Het is de bedoeling dat besluitvorming over dit voorstel gelijktijdig plaatsvindt met de behandeling van ons rapport.

#### 3.2.5

##### *Toepassing beleidscyclus: kennisdeling biedt kansen voor beleidscyclus*

Ondanks het bestaan van beleidscycli en de aansluiting die wordt gezocht tussen de cycli geven geïnterviewden aan dat het delen van kennis over ontwikkelingen, beleid en instrumentarium tussen de dienstonderdelen binnen het departement voor verbetering vatbaar is. Deze constatering betreft zowel het delen van kennis tussen dienstonderdelen onderling als het delen van kennis binnen een dienstonderdeel.

Geïnterviewden wijzen er ook op dat binnen het departement nog te weinig gebruik wordt gemaakt van producten die binnen de onderdelen zijn gemaakt. Daardoor ontstaat het risico dat een 'wiel' opnieuw wordt uitgevonden.

#### 3.3

##### **Preventief instrumentarium: het goede gesprek is een uitdaging**

In de vorige paragraaf is inzicht gegeven in het beleid en de beleidscyclus. In deze paragraaf gaan wij in op het preventieve instrumentarium waarmee integer gedrag beïnvloed kan worden. Wij rangschikken het preventief instrumentarium naar de volgende onderwerpen:

- Inrichting preventieve instrumenten.
- Toepassing van preventieve instrumenten.
- Bekendheid met preventieve instrumenten.

#### 3.3.1

##### *Inrichting: verschillende preventieve instrumenten zijn beschikbaar*

Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie gehanteerde preventieve instrumenten kunnen worden onderverdeeld naar 'zachtere' instrumenten (soft controls) en 'hardere' instrumenten (hard controls).

##### *'Zachtere' instrumenten: goede gesprekken*

Als preventief instrument geldt binnen het gehele departement in de eerste plaats het instrument 'onderling contact tussen collega's'. In vrijwel alle interviews en ook in de expertmeetings is het belang van onderling contact

benadrukt. Het kan daarbij gaan om contact tussen medewerkers onderling, maar ook over contact tussen medewerkers en leidinggevenden.

In dit kader is in de interviews en in de expertmeetings aangegeven dat voorbeeldgedrag van leidinggevenden zeer belangrijk is. Daarbij ging het niet zozeer over het vertonen van niet-integer gedrag door leidinggevenden als wel over het actief uitdragen van het goede voorbeeld. Het actief uitdragen van voorbeeldgedrag kan enerzijds inzicht geven over hoe een leidinggevende zelf bij dilemma's relevante aspecten meeweegt in zijn oordeelsvorming. Anderzijds toont het aan medewerkers ook dat het bespreken van dilemma's belangrijk is.

#### *Verschillende 'hardere' instrumenten*

In de interviews zijn verschillende hardere preventie-instrumenten genoemd. In de eerste plaats betreft dit de ambtseed die iedere ambtenaar moet afleggen. Hiernaast beschikt elk dienstonderdeel over een gedragscode<sup>6</sup> en is integriteit een onderwerp dat behandeld moet worden conform het departementaal afgesproken format voor functioneringsgesprekken. Tijdens de interviews is aangegeven dat er binnen het departement in het verleden introductieprogramma's waren die aandacht besteedden aan integriteit. Daarbij werd aangegeven dat tegenwoordig niet alle nieuwe medewerkers meer een introductieprogramma volgen.

Verder zijn nog een aantal organisatiespecifieke instrumenten genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan dilemmatrainingen, het opvoeren van het onderwerp als agendapunt tijdens werkoverleggen en opleidingen gericht op integriteit voor managers en medewerkers.

Veel preventie-instrumenten zijn te vinden op de intranetsites van de onderdelen van het departement. Bij de genoemde instrumenten is volgens geïnterviewden niet altijd specifiek aandacht voor geschenken en uitnodigingen van marktpartijen. Bij uitvoeringsorganisaties is de focus vaak gericht op specifieke thema's waar medewerkers in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben.

#### *Instrumentarium inkoopfunctie*

Tot slot benoemen wij hier specifiek de inkoopfunctie, omdat het verrichten van integere inkoop nauw gerelateerd is aan deze functie. In de interviews en in een expertmeeting is aangegeven dat het ministerie van Veiligheid en Justitie organisatorische maatregelen zijn getroffen die integer gedrag bij inkoop moeten waarborgen. Het gaat daarbij om functiescheiding tussen behoeftezoekers die bepalen aan welke specificaties in te kopen producten of diensten moeten voldoen, degenen die de daadwerkelijke inkoop op de markt verrichten, degenen die bepalen of wat geleverd is overeenkomt met de bestelling is en de administrateurs die de betalingen controleren en verwerken. Alleen de behoeftestelling is daarmee belegd bij de inhoudelijke onderdelen en grote behoeftestellingen worden in de jaarplannen vastgesteld.

### 3.3.2

#### *Toepassing: preventieve instrumenten wisselend ingezet*

Hieronder wordt inzicht gegeven in de toepassing van het preventief instrumentarium.

#### *Maatwerk bij inzet instrumenten*

Uit interviews komt naar voren dat dienstonderdelen zelf bepalen wanneer, hoe vaak en welke instrumenten zij inzetten. Binnen de dienstonderdelen geldt daarbij vervolgens een mate van vrijheid voor leidinggevenden voor inzet van de preventieve instrumenten. De vrijheid maakt het mogelijk de inzet van het

<sup>6</sup> Dit kan de centraal binnen het ministerie opgestelde code zijn of een op de eigen situatie specifiek gemaakte, decentraal opgestelde code zijn.

instrumentarium af te stemmen op de behoeften van een dienstonderdeel of subonderdeel daarbinnen. Dit afstemmen kan gebeuren door juist te kiezen voor die instrumenten die aansluiten op de specifieke context van een onderdeel of subonderdeel (werkprocessen, het erbij betrokken personeel, voorgevallen omstandigheden) en de inzet van andere instrumenten achterwege te laten. Het afstemmen kan daarnaast gebeuren door het instrumentarium op maat te maken voor de specifieke context.

#### *Vrijheid versus vrijblijvendheid*

Het risico dat de vrijheid bij het inzetten van instrumenten met zich meebrengt, is dat de toepassing van de instrumenten onterecht achterwege blijft. Een dergelijke situatie doet zich voor als een leidinggevende lage prioriteit aan integriteit geeft, maar de omstandigheden er wel om vragen. In de interviews is aangegeven dat het management niet altijd bewust is van het belang van het besteden van aandacht aan het onderwerp integriteit.

#### *Deskundigheid bij toepassing instrumenten*

Uit de interviews volgt hiernaast dat het preventieve instrumentarium soms ook niet ingezet wordt, omdat niet duidelijk is hoe dit moet worden gedaan. Specifiek is gewezen op het aan de orde stellen van het onderwerp integriteit tijdens de functioneringsgesprekken. 'Integriteit' is daarbij als vast invoerveld opgenomen bij het registreren van de verslagen van de gesprekken in P-Direkt. Het zou helpen als handvatten worden geboden om het onderwerp aan de orde te stellen, waardoor leidinggevend en kundiger worden in het bespreken van moeilijke onderwerpen. In dit kader is het vermeldenswaardig dat sommige onderdelen van het ministerie over een integriteitsbureau beschikken. Deze bureaus ondersteunen leidinggevend en onder meer bij de inzet van preventie-instrumenten.

### 3.3.3

*Bekendheid: 90% van de respondenten weet bij wie ze terecht kunnen*  
Eerder is in deze paragraaf het belang benadrukt van het goede gesprek als preventief instrument. Ongeveer 90% van de respondenten van de enquête geeft aan te weten bij wie ze terecht kunnen om dilemma's over geschenken en uitnodigingen te bespreken. Bij de groep respondenten die hebben aangegeven recent betrokken te zijn geweest bij aanbestedingen ligt dit percentage hoger. Van hen weet ongeveer 95% een gesprekspartner te vinden. De resterende 5% heeft aangegeven niet te weten bij wie ze terecht kunnen.

### 3.4

#### **Repressief instrumentarium: instrumentarium wordt niet altijd gevonden**

In deze paragraaf zal worden ingegaan op het repressieve instrumentarium. Hierbij wordt inzicht gegeven in de volgende punten:

- Inrichting van de repressieve instrumenten.
- Toepassing van de repressieve instrumenten.
- Bekendheid van de repressieve instrumenten.

#### 3.4.1

##### *Inrichting: verschillende repressieve instrumenten beschikbaar*

Geïnterviewden verwijzen bijna unaniem naar het ARAR als gevraagd wordt naar repressie-instrumenten waarover het ministerie van Veiligheid en Justitie beschikt. Dit instrument is volgens hen actueel. Geïnterviewden geven hiernaast aan dat bij verschillende onderdelen procedures zijn geformuleerd voor het melden van misstanden.

Voorafgaand aan repressie door middel van het ARAR kunnen soms mildere vormen worden ingezet, zoals het aanspreken van medewerkers.

3.4.2 *Toepassing: aanspreken bij lichte overtredingen kan verder worden gestimuleerd*  
Geïnterviewden geven aan dat binnen hun organisatie gebruik gemaakt wordt van de milde vorm van repressie: het aanspreken van medewerkers bij ongewenst gedrag. Zij geven wel aan dat het van de situatie en van de medewerker zal afhangen of zij zich ook vrij voelen om kritiek te uiten en elkaar of leidinggevenden aan te spreken. Ongeveer 40% van de respondenten van de enquête geeft aan dat leidinggevenden medewerkers stimuleren elkaar aan te spreken bij ongewenst gedrag. Ongeveer 25% is van mening dat dit niet het geval is. De resterende 35% doet hierover geen uitspraak omdat ze het niet te weet.

Ongeveer 45% van de respondenten is van mening dat collega's gewenst gedrag vertonen bij het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen. Ongeveer 52% geeft aan dit niet te weten. In totaal zijn 36 personen (ongeveer 3%) van mening dat collega's ongewenst gedrag vertonen. Van de respondenten geeft 29% aan dat de organisatie meldingen van misstanden op een juiste wijze afhandelt. 69% heeft hierin geen inzicht en 2% (30 personen) vindt dat dit niet het geval is.

3.4.3 *Bekendheid: bekendheid repressief instrumentarium kan worden verbeterd*  
De repressie-instrumenten uit het ARAR staan tezamen met de rest van het ARAR vermeld op rijksportaal. Procedures voor het melden van misstanden zijn volgens de geïnterviewden te vinden op de intranetsites van de verschillende onderdelen. Er wordt binnen het departement niet actief bekendheid gegeven aan de repressie-instrumenten. Dat wordt door geïnterviewden niet nodig gevonden.

Het instrumentarium is niet bij iedereen bekend. Ongeveer 70% van de respondenten van de enquête geeft aan te weten welke stappen moeten worden gezet bij het constateren van een integriteitsschending. Ongeveer 30% weet dit niet.

3.5 **Managementinformatie: verzamelen van info voor verbetering vatbaar**  
Managementinformatie is belangrijk voor de beleidscyclus. De informatie kan inzicht geven in het functioneren van het beleid en het instrumentarium dat is ingezet om integer gedrag te bevorderen. Ook kan managementinformatie inzicht geven in relevante trends en ontwikkelingen. Beide inzichten kunnen aanleiding vormen om aanpassingen door te voeren in het integriteitssysteem. In deze paragraaf geven wij inzicht in de wijze waarop het verkrijgen van managementinformatie is ingericht.

3.5.1 *Inrichting: beperkingen in het verzamelen van managementinformatie*  
Monitoring van het bredere integriteitsbeleid en van incidenten wordt via verschillende instrumenten vormgegeven. Monitoring en evaluatie van het beleid specifiek op het gebied van geschenken en uitnodigingen vindt niet plaats.

Het departement beschikt over twee rapportages die departementsbreed managementinformatie over integriteit bijeen brengen. De eerste betreft een jaarverslag dat door de integriteitscoördinator van het ministerie van Veiligheid en Justitie is opgesteld en verspreid. In dit jaarverslag zijn de stand van zaken en ontwikkelingen vermeld rond het bredere onderwerp integriteit. De integriteitscoördinator meldt in het verslag de zaken waar zijn functie bij betrokken is geweest en die hem zijn medegedeeld. Dit betreft abstracte informatie die niet naar personen herleidbaar is. Het verslag bevat informatie over het gehele departement en geeft daarmee voor een deel voeding aan nieuw beleid, onder meer met betrekking tot het 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen'. De integriteitscoördinator heeft hierbij aangegeven dat

hij het verslag vult met relevante informatie met betrekking tot het departement die hijzelf verzamelt. Daarnaast ontvangt hij informatie van uitvoeringsorganisaties. Hij is hierbij afhankelijk van anderen en krijgt mogelijk niet alle relevante informatie tot zijn beschikking.

Hiernaast is in de interviews aangegeven dat binnen het departement een incidentenrapportage wordt bijgehouden. Dit betreft een verplichte registratie van integriteitsincidenten die de verschillende dienstonderdelen aan de hand van een vast format melden. Dit gebeurt ten behoeve van de rijksbrede registratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De rapportage beslaat daarmee slechts een beperkt aantal thema's. Vanuit de expertmeetings is naar voren gekomen dat de aan te leveren informatie voor deze rapportage nog nader moet worden gedefinieerd. Hiermee is in de rapportagefase van dit onderzoek (december 2015) een werkgroep belast. Het risico is dat dienstonderdelen verschillende informatie aanleveren en dit kan gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de managementinformatie.

Tijdens de interviews rees herhaaldelijk de vraag of het wenselijk is structureel aanvullende informatie te verzamelen naast bovenstaande informatie over integriteit. Het gaat dan om informatie over het functioneren van het integriteitssysteem en over relevante trends en ontwikkelingen. Geïnterviewden hebben daarbij gewezen op het gevaar van een grote administratieve belasting van de organisatie. Aangegeven is dat deze belasting in relatie moet worden gezien tot wat het oplevert.

Met betrekking tot integriteit in brede zin is aan de andere kant in interviews aangegeven dat het instrumentarium daarvoor niet systematisch meegroeit met maatschappelijke ontwikkelingen. Er bestaat daarom een gevaar dat het instrumentarium op een gegeven moment niet meer passend is zonder dat dit tijdig bekend wordt. Voor wat betreft geschenken en uitnodigingen is in interviews overigens wel aangegeven dat het instrumentarium hiervoor momenteel actueel is en er geen behoefte is aan aanvullend beleid of instrumentarium.

#### 3.5.2 *Toepassing: geen inzichten*

Het onderzoek heeft niet geleid tot relevante inzichten over de toepassing van het systeem voor het verzamelen van managementinformatie.

#### 3.5.3 *Bekendheid: geen inzichten*

Het onderzoek heeft niet geleid tot relevante inzichten over de bekendheid van het systeem voor het verzamelen van managementinformatie.



## 4 Verbetermogelijkheden

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt mogelijkheden om het integriteitssysteem op de thema's 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' te verbeteren. Het behandelt daarmee de onderzoeksvraag:

*Zijn er oorzaken aan te wijzen in het integriteitssysteem op de onderwerpen 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen', de wijze waarop dit is uitgedragen of dit bekend is onder de medewerkers waardoor mogelijke integriteitsbreuken kunnen optreden?*<sup>7</sup>

Verbetermaatregelen richten zich namelijk op de beheersing van risico's die kunnen leiden tot integriteitsbreuken. Wij merken wel op dat wij niet hebben onderzocht hoe groot de impact zal zijn van het doorvoeren van een voorgestelde maatregelen op het bereiken van integer gedrag. Tegelijkertijd geldt de waarschuwing dat een realistisch ingericht stelsel dergelijke risico's nooit volledig zal afdekken. Incidenten zijn daarmee ook met het treffen van extra maatregelen niet uit te sluiten.

Het integriteitssysteem binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie richt zich niet specifiek op de thema's 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'. Beleid en beleidscyclus, instrumentarium en managementinformatie richten zich vaak op het bredere onderwerp integriteit. Vanuit dit perspectief geldt de waarschuwing dat bij het doorvoeren van verbetermaatregelen een smalle focus op geschenken en uitnodigingen een even smal effect zal hebben: effect op het gedrag bij het aannemen van geschenken en uitnodigingen. Als problematiek zich openbaart in het bredere integriteitsdomein, wordt een kans gemist deze bredere problematiek parallel aan te pakken. Bovendien bestaat de kans dat smal aangevlogen verbetermaatregelen worden gepercipieerd als incidentmanagement. De hier geformuleerde verbeteringmogelijkheden richten zich in voorkomende gevallen daarom ook op de bredere context van het integriteitsbeleid.

### 4.2 Beleidscyclus

Er zijn verbetermogelijkheden met betrekking tot de beleidscyclus die binnen het bredere onderwerp integriteit ook aandacht geeft aan het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen. Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan de bestuursraad:

- Beleg duidelijk taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de departementsbrede integriteitsbeleidscyclus. Wij hebben begrepen dat Bureau Secretaris-Generaal onlangs een voorstel hiertoe heeft uitgewerkt. Dit voorstel wordt tezamen met deze rapportage ter besluitvorming aangeboden aan de bestuursraad.

Een specifiek punt van aandacht is het institutionaliseren van de controlfunctie op integriteitsbeleid. Het ligt voor de hand de controlrol te beleggen bij de integriteitscoördinator of de directeur van Directie Personeel en Organisatie. De functionaris belast met de controlrol ziet er onder meer op toe dat het decentraal vastgestelde beleid zich niet buiten de centraal

<sup>7</sup> Volgens het plan van aanpak zouden wij deze vraag onder meer beantwoorden op basis van managementinformatie. Wij hebben in ons onderzoek echter geen bruikbare informatie daarvoor aangetroffen.

vastgestelde kaders begeeft en centraal vastgestelde initiatieven ook daadwerkelijk worden ontplooit. Het uitoefenen van control kan ook een te grote mate van vrijblijvendheid van toepassing van instrumentarium aan het licht brengen en acties om dit tegen te gaan adresseren. Een balans tussen control en administratieve belasting van de organisatie moet hierbij wel in het oog gehouden worden.

Door invulling te geven aan bovenstaande afspraken en daarnaast afspraken te maken over het delen van benodigde informatie (zie paragraaf 4.5), ontstaat een impuls om het decentrale beleid en de beleidscycli van de dienstonderdelen beter op elkaar te laten aansluiten. De impuls regelt ook dat de coördinatoren hun kennis, beleid en instrumenten beter naar elkaar ontsluiten.

#### **4.3 Preventief instrumentarium**

Bij het preventieve instrumentarium is in algemene zin winst te behalen bij het voeren van 'goede gesprekken' over gewenst gedrag, onder meer bij geschenken en uitnodigingen. Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan de Directie Personeel en Organisatie:

- Werk centraal uit hoe leidinggevendende waardevolle invulling moeten geven aan het behandelen van het onderwerp integriteit tijdens personeelsgesprekken. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking, maar ook het P-Direktformulier kan van nadere toelichting worden voorzien. In de rapportagefase van ons onderzoek heeft het ministerie overigens aangegeven dat ze een dergelijke handreiking in conceptvorm gereed heeft.

Aan leidinggevendende:

- Besteed onder andere tijdens afdelingsoverleggen aandacht aan het voeren van gesprekken over integriteitsthema's, waaronder het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen.
- Geef het goede voorbeeld door bij een verkregen uitnodiging of aangeboden geschenk met medewerkers te delen hoe relevante aspecten zijn geïnventariseerd en meegewogen in de oordeelsvorming. Dit maakt de oordeelsvorming transparant. Tegelijkertijd gaat van een dergelijke bespreking richting medewerkers het signaal uit dat het bespreken van dilemma's belangrijk is.

Door bij concrete casuïstiek aan te haken, wordt een natuurlijk moment gekozen om de dialoog met medewerkers over integriteit op gang te houden. Dit geldt specifiek ook bij integriteitissues die in de publiciteit komen. Het vertalen van deze issues naar de praktijk van de eigen omgeving, brengt duidelijkheid over het beleid en het inkleuren van de professionele verantwoordelijkheid.

Aan de integriteitscoördinator en de coördinatoren bij de uitvoeringsorganisaties:

- Ondersteun leidinggevendende bij het voeren van gesprekken over integriteitsthema's door hen thematiek aanreiken, als sparringpartner dienen bij het inrichten van een sessie of bij hen presentaties verzorgen.

Aan de leiding van een dienstonderdeel:

- Vraag aan leidinggevendende met hun ondergeschikten een aantal keer per jaar een specifiek integriteitsthema te bespreken in een afdelingsoverleg.

Aan de bestuursraad:

- Benadruk het belang van bovengenoemde besprekingen door ze onderdeel uit te laten maken van de P&C-cyclus. Leidinggevendende van iedere hiërarchische laag (afdeling, unit, directie, dienstonderdeel, directoraat-

generaal) worden door hun eigen leidinggevenden via managementafspraken aangestuurd de gesprekken te laten plaatsvinden. Dit vraagt daarmee actief commitment van de top van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

#### 4.4 **Repressief instrumentarium**

Het onderzoek heeft weinig informatie opgeleverd over de aanwezigheid en het functioneren van het repressieve instrumentarium. Deels is dit te verklaren doordat incidenten relatief in personele vertrouwelijkheid worden afgehandeld. Deels ook omdat de VenJ-medewerkers die zijn betrokken in het onderzoek, niet allen frequent te maken hebben gehad met situaties waarbij repressie noodzakelijk was.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan leidinggevenden:

- In de vorige paragraaf is het voorstel gedaan het goede gesprek te faciliteren door periodiek thematiek met medewerkers te bespreken. Bespreek in een bijeenkomst het thema melden van ongewenst gedrag. Ongeveer dertig procent van de respondenten van de enquête gaf immers aan niet te weten welke stappen ondernomen moeten worden bij het constateren van mogelijke integriteitschendingen. Breng daarbij het bestaan van meldregelingen onder de aandacht.

#### 4.5 **Managementinformatie**

In de verschillende fasen van ons onderzoek zijn wij door medewerkers gewaarschuwd voor de onwenselijkheid dat het verzamelen van informatie over het functioneren van het bestaande integriteitsstelsel voor geschenken en uitnodigingen leidt tot een onevenwichtige belasting van de organisatie. Toch is informatie nodig binnen de beleidscyclus om te bepalen of het departement op koers is en waar nodig bij te sturen.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan de bestuursraad:

- Bepaal de binnen het departement gewenste mate van sturing en beheersing van het integriteitsdomein. Deze mate is namelijk bepalend voor de hoeveelheid te verzamelen informatie.

Aan de coördinator integriteit:

- Bereid departementsbrede afspraken voor over informatie-uitwisseling. Doe dit in samenhang met bovenstaand bestuursraadsbesluit. Denk hierbij aan de aspecten:
  - aard en inhoud van de informatie,
  - de gang waarmee informatie naar elkaar ontsloten wordt, en de
  - frequentie waarmee deze moet worden gedeeld.

Daarbij is het logisch in ieder geval afspraken te maken over het verzamelen van informatie over incidenten, over het functioneren van het beleid en het instrumentarium, over ontwikkelingen die dit functioneren kunnen beïnvloeden en over trends. Wij geven in bijlage 2 een aanzet voor een verdere uitwerking van deze informatiebehoefte en de wijze waarop deze kan worden ingevuld.

- Bereid departementsbreed te maken afspraken voor over functionarissen die worden betrokken bij het departementaal aggregeren, analyseren en verspreiden en agenderen van analyseresultaten.
- Agendeer deze voorstellen in de bestuursraad.

Aan de leiding van een dienstonderdeel:

- Maak duidelijke afspraken over wie binnen het dienstonderdeel verantwoordelijk wordt voor het verzamelen en departementaal uitwisselen

van informatie. Het lijkt hierbij verstandig de decentrale coördinator integriteit een centrale rol toe te bedelen.

## Bijlage 1: Uitnodigingen en respons op de enquête per organisatie-onderdeel

Onderstaande tabel geeft de respons per dienstonderdeel

<b>Organisatie</b>	<b>Uitgenodigd</b>	<b>Respons</b>	<b>%</b>
directoraat-generaal Politie	56	22	39%
directoraat-generaal Straffen en Beschermen	40	13	33%
Dienst Justis	28	15	54%
CJIB	302	219	73%
Dienst Justitiële Inrichtingen	662	276	42%
Raad voor de Kinderbescherming	58	29	50%
directoraat-generaal Vreemdelingenzaken	51	21	41%
Immigratie en Naturalisatiedienst	489	248	51%
directoraat-generaal inclusief Dienst Terugkeer & Vertrek	77	45	58%
directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving	86	51	59%
Justitiële Informatiedienst	72	48	67%
Openbaar Ministerie	122	55	45%
Nederlands Forensisch Instituut	15	6	40%
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	99	36	36%
pSG-cluster	79	46	58%
SG-cluster	164	71	43%
Inspectie Veiligheid en Justitie	25	20	80%
<b>Eindtotaal</b>	<b>2.425</b>	<b>1.221</b>	<b>50%</b>

**Tabel 1: respons per dienstonderdeel**

## Bijlage 2: Informatieverzameling incidenten, beleid & instrumenten en trends

In paragraaf 5 van hoofdstuk 4 is een aanbeveling ter overweging gegeven over het verzamelen van informatie over incidenten, het functioneren van beleid en instrumentarium en over trends en ontwikkelingen. In deze bijlage geven wij een specifieke aanzet voor een verdere uitwerking van deze informatiebehoefte en de wijze waarop deze kan worden ingevuld.

### *Informatie over incidenten*

Inzake de informatie over incidenten is het verstandig binnen het departement uniforme definities te formuleren en te hanteren. Wij hebben uit de expertmeeting begrepen dat binnen het departement hiertoe inmiddels stappen worden ondernomen. Wij geven op dit punt daarom geen nadere aanbeveling ter overweging mee.

### *Informatie over het functioneren van het beleid en het instrumentarium*

Informatie over het functioneren van het beleid en het instrumentarium kan bottom-up worden verzameld.

Wij adviseren de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan leidinggevenden:

- Verzamel enerzijds beelden uit de personeelsgesprekken (vanzelfsprekend niet herleidbaar naar personen). Verzamel anderzijds informatie uit de besprekingen op afdelingsniveau.

Aan de coördinator integriteit en de decentrale coördinatoren

- Aggregeer bottom-up bovengenoemde tot uiteindelijk het niveau van een dienstonderdeel, directoraat-generaal en het departement. Het samenbrengen van informatie maakt zichtbaar welke ontwikkelingen spelen, welke problematiek medewerkers ondervinden, hoe diverse managers met bepaalde dilemma's omgaan en of nieuw beleid of nieuw instrumentarium hierop nodig is.
- Leer uit incidenten. Evalueer incidenten en bepaal daarbij wat een incident in generieke zin betekent voor het functioneren van het beleid, het instrumentarium of de managementinformatie van het departement.

### *Informatie over ontwikkelingen en trends*

Met betrekking tot informatie over ontwikkelingen en trends adviseren wij de volgende aanbevelingen in overweging te nemen:

Aan de coördinator integriteit:

Met betrekking tot relevante ontwikkelingen en trends lijkt het wijs om binnen het departement te inventariseren welke thema's of risicogebieden relevant zijn om te monitoren. Een dergelijke categorisering structureert de informatieverzameling en daarmee het nadenken over risico's. Specifiek rond het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen kan gedacht worden aan interne thema's als aansturing van medewerkers (krijgen deze meer autonomie?), verschuivingen in terreinen waarop ingekocht wordt en veranderingen in samenwerkingsvormen met externen. Mogelijke externe thema's zijn veranderingen in aangeboden geschenken en uitnodigingen (bijvoorbeeld van fysiek naar digitaal: app's of digitale seminars) en veranderend gedrag van leveranciers.

## 5 Ondertekening

Den Haag, 16 december 2015

Persoonsgebonden  
informatie

Audit manager

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00