

Integriteitbeleid gaat om het inschatten van risico's, om passende maatregelen en om 'cultuur'. In het begin is het misschien even schrikken als het tapijt wordt opgetild, maar op termijn leidt het tot beter bestuur.

CONNIE LOHUIS



FOTO: SIMONE VAN ES

Integriteit bij de overheid

Tussen

**de Overheids
accountant**

Robert Vos en Hillie Beentjes, beiden werkzaam bij het ministerie van

Financiën, lanceerden in november 2004 hun boek 'Integriteitsbeleid bij het Rijk'. Integer als beiden zijn, schreven ze het boek - een privé project en bestemd voor alle dertien departementen - in hun 'eigen' tijd, de avonduren. Het boek is voor departementen een praktisch hulpmiddel om vanuit dezelfde achtergrond het integriteitbeleid gestalte te geven en integriteit-audits uit te voeren. Vos: "Minister Zalm kreeg het eerste exemplaar. Hij was er blij mee."

Beetje integer

Het begon in 1992 met Ien Dales. Als minister van Binnenlandse Zaken sprak ze de gevleugelde woorden: "Een beetje integer bestaat niet. Met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur én het vertrouwen van de burgers." Dales zette daarmee de toon voor een debat dat in 2001 in een stroomversnelling kwam. Dat had alles te maken met de bouwfraude, die voor de regering reden was een actieplan op te stellen. Een werkgroep onder leiding van Robert Vos en Hillie Beentjes, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de afdeling Toezichtbeleid, kreeg de opdracht om een praktisch en rijksbreed toetsingskader te maken voor integriteit-audits. Met dit kader gingen de vier audit-diensten van de bouwdepartementen (VROM, LNV, Defensie en

V&W) aan de slag. De audits werden in zes weken tijd uitgevoerd.

Tweede fase

Het was een succesvolle gecoördineerde actie, vertelt Beentjes. "Binnenlandse Zaken heeft integriteit hoog op de agenda gezet en ook de top van de andere ministeries is er van doordrongen dat dit probleem moet worden aangepakt. De vertaalslag naar de werkvloer moet nog worden gemaakt. Dat is nú aan de orde bij de overheid. In 2003 zijn bij negen departementen integriteit-audits uitgevoerd en de overige vier hebben gezegd dit in 2004 te zullen doen. Het is een proces van bewustwording, implementatie, borging en evaluatie. De overheid zit nu in de tweede fase."

In maart 2004 was er een debat in de Tweede Kamer over de publieke moraal, met als vraag: Is Nederland een fraudeland? Naar aanleiding van dit debat vroeg uitgever SDU aan Vos en Beentjes een handboek te schrijven voor overheidsmanagers over integriteitbeleid. Beentjes: "Integriteitbeleid moet worden aangestuurd door het lijnmanagement, maar wordt uitgevoerd door tal van stafmanagers, zoals auditors, hrm- en financiële managers,

maar ook beveiligingsadviseurs. Eigenlijk is iedereen in de organisatie erbij betrokken."

Tussen de oren

Over wat integriteit is, zijn Vos en Beentjes duidelijk. Integer is alles wat je thuis én op je werk in alle openbaarheid kan zeggen en doen. Vos: "Als je iets wat je hebt gedaan niet thuis of op je werk wilt vertellen, dan is het gewoon niet integer. En als je begint met vergoelijken, met 'ja maar ...', dan begeef je je in het scheingebied. Dat gebied is groter dan je denkt." De ambtenaar die een pak papier mee naar huis neemt om thuis te werken is integer. Maar als hij het papier aan zijn kinderen geeft om te tekenen is dat niet integer. Een strotdas en een fles wijn krijgen is geen probleem, net zo min als één borrel op kantoor, één keer te laat komen, één keer te lang pauze nemen of één privé-kopietje maken. Maar met het aannemen van kistjes wijn, drinken op kantoor, regelmatig te laat komen en stapels kopieën maken worden de grenzen al overschreden. Echte fraude en corruptie komen dan steeds dichterbij. Juist in het middensegment is oplettendheid geboden. Niet alles kan in gedragscodes en regels worden gevangen.

Integer is alles wat je thuis én op je werk in alle openbaarheid kan zeggen en doen.

Pas als integriteitbewustzijn tot op de werkvloer is doorgedrongen kan er iets veranderen.



de oren

Mensen moeten tussen hun oren hebben wat wél en niet kan. Het doel van het boek is om dit integriteitbewustzijn te verhogen. Pas als dat tot op de werkvloer is doorgedrongen kan er bij de overheid iets veranderen. Hier ligt volgens de auteurs nog een forse uitdaging. Vos: "Ons boek is daarbij voor departementen een wegwijzer."

Dilemma's

Integriteit is een ethisch beladen containerbegrip. Het lijkt universeel, maar is volgens de auteurs tijd- en plaatsgebonden. Wat tien jaar geleden wel kon, kan nu niet meer. En wat we in Nederland afkeuren, wordt elders misschien wél getolereerd. Het is ook functiegebonden. Een politieagent moet vooral geen drugs gebruiken, maar een gewone burger kan zonder problemen een joint roken. Integriteit wordt dus omgeven met dilemma's. Beentjes: "Als we altijd honderd procent zuiver op de graat willen zijn, kunnen we in veel gevallen bijna geen enkele beslissing nemen. Mensen zijn wel of niet integer, maar beslissingen kunnen soms 'een beetje integer' zijn. Van twee slechte beslissingen kies je dan de minst slechte. Het is wel belangrijk dat zo'n keuze openlijk wordt besproken."

Mensen zijn wel of niet integer, maar beslissingen kunnen soms 'een beetje integer' zijn.

Integriteitcoördinator

Integriteit is een persoonlijke eigenschap én een kenmerk van een organisatie. Vos: "Als een onderwerp zo breed is en van iedereen lijkt, is het van niemand. Er is ontzettend veel over integriteit geschreven. Dat hebben we gestructureerd en van een rode draad voorzien." Integriteit speelt door hele organisatie heen en heeft overal mee te maken. Het is niets extra's maar een normaal onderdeel van de beleidsvoering. Beentjes: "Maatregelen, procedures en regels zijn belangrijk maar het gaat ook over de cultuur in de organisatie." De auteurs pleiten voor nieuwe functie: die van integriteitcoördinator voor de hele organisatie, de man of vrouw die het overzicht houdt tussen de verschillende maatregelen. Nu doet personeelszaken vaak wat aan integriteit, net als de financiële afdeling. Maar van elkaar weten ze het niet. Door de scheiding tussen de verschillende functies ontbreekt de samenhang. Vos: "Dat willen we met dit boek veranderen. Verder benadrukken we de noodzaak van communicatie over integriteit. Het moet tussen de oren gaan zitten, anders helpen regels ook niet."

Maatwerk

Integriteitbeleid is vooral maatwerk. De grootste 'maat' is het Rijk, dus het ministerie voor Binnenlandse Zaken. De volgende 'maat' zijn de ministeries, tot uiteindelijk de afdelingen en de ambtenaren. Op alle verschillende niveaus kan worden uitgegaan van de risico's die leiden tot niet-integer handelen.

Deze moeten top down worden geregistreerd. Daarna kunnen de maatregelen daarop worden afgestemd. Vervolgens is het aan de auditdiensten om naast de financiële audits ook operationele audits uit te voeren, zodat er assurance komt over het integriteitbeleid. Die bevindingen worden weer beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. Dit geeft extra zekerheid dat audit-diensten niet onder druk van het management feiten achterhouden.

COSO en Simons

Vos en Beentjes leggen twee theorieën uit, die van COSO en van Robert Simons. Het uit de Verenigde Staten overgewaaid COSO-model, een raamwerk voor het analyseren en beoordelen van de opzet en verantwoording van interne beheerssystemen, heeft ervoor gezorgd dat de controleomgeving onder de aandacht van het management werd gebracht. Duidelijk werd dat beheersing ook te maken heeft met moeilijk grijpbare zaken als normen en waarden, leiderschap, samenwerking en organisatiestructuur. Simons heeft dat in zijn boek *Levers of control* nader uitgewerkt, met evenveel aandacht voor de harde én zachte kanten van bedrijfsvoering. In hun boek hebben Vos en Beentjes beide systemen gekoppeld. Er staan ook twee checklisten in. De eerste is gebaseerd op het COSO-model, het tweede op Simons' theorie. Er wordt overigens ook ruim aandacht geschonken aan zelfevaluatie. Lezers kunnen met de 'spiegeltest' hun eigen integriteit- ►

niveau achterhalen. Inmiddels krijgen de auteurs veel vragen vanuit de audit-diensten van alle ministeries. Beentjes: "Audit-diensten zijn goed met de harde kant, de cijfers, maar audits op het gebied van organisatiecultuur en communicatie zijn vaak nog onbekend."

Lange termijn

De kans is groot dat hoe meer er naar integriteit wordt gekeken, hoe meer er aan het licht komt. Het lijkt dan of het slechter gaat, maar



Kwetsbaar

Kwetsbare situaties

- Contacten met derden
- Belangenverstremming
- Toegang tot waardevolle informatie
- Gebruik van middelen van de organisatie
- Ongewenste omgangsnormen

Kwetsbare werkgebieden

- Innen
- Uitkeren
- Verlenen
- Handhaven

Hillie Beentjes: 'Als er stof tevoorschijn komt, wil dat niet zeggen dat het een slecht departement is. Juist niet: er wordt namelijk schoongemaakt.'

Robert Vos: 'Het is belangrijk dat het kleed nu omhooggaat.'

dat hoeft niet echt zo te zijn.

Vos: "Vaak wordt veel onder het tapijt geveegd. Het is belangrijk dat het kleed nu omhooggaat. Wij willen een pleidooi houden om departementen die zo dapper zijn dit kleed op te tillen een compliment te geven. Als er stof tevoorschijn komt, wil dat niet zeggen dat het een slecht departement is. Juist niet: er wordt namelijk schoongemaakt. We zijn dan niet opeens Nederland Fraudeland. Wat op de korte termijn slechter lijkt is op de lange termijn beter bestuur."

Integriteitsbeleid bij het Rijk, Robert Vos en Hillie Beentjes, SDU Uitgevers, ISBN 90 12 10557 9. ■