

Vergaderjaar 2018–2019

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2019

Bij brief van 21 december 2018 heb ik u in procedurele zin geïnformeerd over de ontvangst van het FNV-onderzoeksrapport «Integriteit bij de rijksoverheid» en de eerste stappen die ik in reactie op dat rapport heb ondernomen.¹ Ik heb daarin een inhoudelijke reactie aangekondigd. Deze ontvangt u hierbij.

Mondelinge toelichting op het rapport door de FNV

Met de aanbieding van het onderzoeksrapport agendeert de FNV een onderwerp dat serieuze aandacht verdient. Voordat ik nader inga op het rapport, volgt hieronder eerst een aanvullende mondelinge toelichting van de FNV op basis van gesprekken die op 28 januari en op 18 februari jl. op mijn ministerie met de FNV zijn gevoerd.

De FNV richt zich met het onderzoeksrapport «Integriteit bij de rijksoverheid» op een specifiek onderdeel van integriteit, namelijk de druk die medewerkers ervaren van managers/leidinggevenden om niet integer te handelen en de gevolgen daarvan. Het gaat hierbij ook om de aantasting van de integriteit van organisaties doordat processen onder druk komen te staan en soms om misstanden. Medewerkers willen dit volgens de FNV vaak wel aankaarten, maar kunnen of durven dit niet.

Volgens de FNV is de huidige ambtelijke cultuur hiervoor nog te belemmerend en is de huidige integriteitsinfrastructuur niet toereikend voor het oplossen van dit soort problematiek. Zo gaan de meldprocedures in beginsel uit van melding bij de direct of hogere leidinggevenden, terwijl de leidinggevenden in het geval van ervaren druk onderdeel zijn van het probleem. Ook bij de afhandeling van een melding speelt dit volgens de FNV een rol. De functie van de vertrouwenspersoon is een wezenlijk andere. De vertrouwenspersoon beschikt vaak niet over een voldoende onafhankelijke positie en instrumentarium om een juiste opvolging te kunnen geven naar aanleiding van een dergelijke melding. De FNV hoort

¹ Kamerstuk 28 844, nr. 162.

regelmatig dat meldingen bij vertrouwenspersonen niet leiden tot echte aanpak van gemelde integriteitsproblemen. De FNV benoemt tevens de negatieve effecten op de psychosociale belasting van die medewerkers vanwege door hen ervaren druk, met verlies aan arbeidsvreugde en ziekte tot gevolg. In dit verband wijst de FNV op het belang van preventie: het tot stand brengen van een kwalitatieve dialoog tussen manager en medewerker, waarin met elkaar grenzen worden verkend en belangen worden afgewogen. Er is immers vaak sprake van een grijs gebied waarin niet altijd duidelijk is wat het juiste is om te doen. Daarover zou naar de mening van de FNV veel vaker het gesprek gevoerd moeten worden. Daarnaast zijn er gevallen waarin er echt iets kwalijks aan de hand is en/of er leidinggevenden over de schreef gaan. Dan moeten medewerkers dit volgens de FNV veilig kunnen melden en erop kunnen vertrouwen dat hun melding adequaat wordt opgepakt.

De FNV vraagt mij om zowel preventieve als curatieve maatregelen te nemen, die rijksbreed worden afgestemd en waarbij de ministeries zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken. Ik ben de FNV erkentelijk voor het agenderen van dit onderwerp, dat goed aansluit bij de lopende ontwikkelingen en initiatieven in het integriteitsbeleid van de werkgever Rijk. Ik kom daar later in deze brief op terug.

Feitelijke analyse onderzoeken FNV en Flitspanel

FNV-onderzoek

Het onderzoek dat de FNV heeft laten verrichten, is een beperkte en selecte steekproef. De onderliggende vragenlijst is ingevuld door 1.368 respondenten, waarvan 94% lid is van de FNV. Het grootste deel van de respondenten is man (64%), tussen 55 en 64 jaar (56%) en op senior functieniveau werkzaam (54%).

Het betreft een belevingsonderzoek met als doel inzicht te verkrijgen in de omvang en gevolgen van «onder druk niet integer handelen» bij rijksambtenaren.

Gevraagd werd naar persoonlijke ervaringen van de respondenten over de afgelopen vijf jaar (2013–2018). Ter vergelijking werd ook gevraagd naar ervaringen van respondenten met betrekking tot een collega die zij (persoonlijk) kennen. Die vergelijking laat een consistent beeld zien. Daarnaast werd gevraagd in hoeverre er aandacht is voor integer handelen binnen de organisatie.

Resultaten:

- Van alle respondenten geeft 15% aan persoonlijk de afgelopen vijf jaar weleens onder druk te zijn gezet om niet integer te handelen; van de respondenten die onder druk zijn gezet geeft 73% aan dit meerdere keren te hebben ervaren.
- Van alle respondenten geeft 57% aan dat er (heel) veel aandacht is voor integer handelen binnen de organisatie. Respondenten die onder druk zijn gezet geven dit minder vaak aan dan respondenten die niet onder druk zijn gezet (36% ten opzichte van 61%); zij geven juist vaker aan dat er (heel) weinig aandacht is voor integriteit (35% ten opzichte van 11%).
- Van de respondenten die onder druk zijn gezet, geeft 68% aan onder druk te zijn gezet door de (direct) leidinggevende, 32% door de directeur en 25% door een collega.
- De meeste druk wordt uitgeoefend via verbale (46%) en non-verbale (45%) intimidatie (zoals een dreigende sfeer/cultuur of buitengesloten worden). Dreigen met een slechte beoordeling (25%) en pesten (20%) worden expliciet in het onderzoek genoemd.

- Er is vooral druk ervaren op het achterhouden van informatie (34%) en het aanpassen van rapporten (25%). Andere vormen van onder druk zetten betreffen het negeren van uitkomsten van kwaliteitscontroles (17%), het in dienst stellen van politieke wensen (14%), het niet sanctioneren/beboeten (13%) of anderszins het overtreden van regels.
- Van de respondenten die onder druk zijn gezet geeft 52% aan (heel) sterk last te hebben van psychische klachten en 36% ervaart fysieke klachten. Daarnaast geeft 63% aan zich aangetast te voelen in zijn professionaliteit, is 52% cynisch geworden en heeft 49% minder plezier in het werk. Ook geeft 24% aan zich buitengesloten te voelen of te worden gepest en is in 18% van de gevallen sprake van ziekmelding.
- Bovendien geeft 85% procent van deze groep aan dat er één of meerdere gevolgen waren voor het publiek- en maatschappelijk belang. Voorbeelden: beleid is gebaseerd op onjuiste informatie (39%), geld is verkeerd besteed/verspild (34%), er zijn onveilige situaties ontstaan (22%), publiek is misleid door onjuiste informatievoorziening (21%).
- De respondenten die zich persoonlijk onder druk gezet voelden, hebben dit vaak met iemand besproken. In 57% van de gevallen met een collega en in 46% van de gevallen met partner/familie/vrienden. Maar ook met het management: in 35% van de gevallen met de (direct) leidinggevende en in 12% van de gevallen met de directeur. Andere gesprekspartners zijn: vertrouwenspersoon (29%), bedrijfsarts (24%) en P&O (6%).
- In 16% van de gevallen waarbij men onder druk is gezet is er melding gedaan van het incident, waarvan 74% is gemeld via een vertrouwenspersoon; 70% van de melders is van mening dat de melding niet of niet goed is opgepakt.

Medewerkersonderzoek/Flitspanel

Integriteit is geen vast onderwerp in de medewerkersonderzoeken, waardoor de beschikbare onderzoeksinformatie beperkt is. Gelet op het specifieke onderwerp is alleen het recente Flitspanelonderzoek naar integriteit op dit moment in indicatieve zin bruikbaar. Het Flitspanel is een initiatief van mijn ministerie en bestaat al een aantal jaren. Het is bedoeld om snel en gefundeerd antwoord te kunnen geven op ad hoc (beleids)vragen. Het panel bestaat uit personen in de (semi)publieke sector, die in voorgaande enquêtes van mijn ministerie hebben aangegeven deel uit te willen maken van het panel. Het hier bedoelde flitspanelonderzoek vond plaats van 22 november tot en met 12 december 2018 en geeft informatie over ervaren druk om niet integer te handelen. In totaal zijn voor dit onderzoek 8.136 personen benaderd en hebben 2.631 de vragenlijst ingevuld (32%), waarvan 859 respondenten werken bij de sector Rijk. Ook in dit geval gaat het om een belevingsonderzoek en een beperkte, selecte steekproef. Een voordeel van het Flitspanel is dat de uitkomsten voor de sector Rijk kunnen worden afgezet tegen de gemiddelde uitkomsten voor de andere overheidssectoren (hierna aangeduid met «(het) Rijk» respectievelijk «(de) overige sectoren»). Over de verschillen binnen het Rijk kan op basis van deze steekproef weinig worden gezegd. De belangrijkste resultaten zijn als bijlage² bij deze brief gevoegd en worden hieronder op hoofdlijnen samengevat.

Resultaten:

- Bij het Rijk zijn 99 respondenten (11,5%) het (helemaal) eens met de stelling dat medewerkers onder druk worden gezet om bijvoorbeeld regels te overtreden, informatie achter te houden of een voorkeursbehandeling te geven.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- Op de vragen of medewerkers door *het bestuur/de organisatieleiding* dan wel door *de direct leidinggevende* onder druk worden gezet zijn de scores van respondenten voor het Rijk 9,5% (overige sectoren 11,9%) respectievelijk 7,7% (overige sectoren 8,4%).
- Bij het Rijk voelt 23,9% van de respondenten zich geremd om dat te melden als men zich persoonlijk onder druk gezet zou voelen (overige sectoren 22,1%).
- Bij het Rijk is 25,7% van de respondenten het (helemaal) eens met de stelling dat leidinggevers veel voor het zeggen hebben en weinig tegenspraak dulden (overige sectoren 29,5%) en 22,6% het (helemaal) eens met de stelling dat de wil van het bestuur/de organisatieleiding leidend is, ook wanneer deze niet in lijn is met integriteitscodes (overige sectoren 24,3%).
- Bij het Rijk is 11,9% het (helemaal) eens met de stelling dat het aanklaarten van gevoelige zaken met betrekking tot integriteit wordt ontmoedigd vanuit bestuur/leidinggevers (overige sectoren 10,9%).
- Daarentegen is 71,1% bij het Rijk het (helemaal) eens met de stelling dat de organisatie duidelijke waarden en normen heeft geformuleerd (overige sectoren 73,8%).

De scores van het Rijk liggen daarmee per vraag redelijk in lijn met de gemiddelde scores van de overige sectoren. Wel scoort de groep respondenten die druk ervaart aanzienlijk «negatiever» op de overige stellingen dan de groep die geen druk ervaart. In de bijlage wordt dit verschil inzichtelijk gemaakt.

Mijn reactie op deze analyse

Noodzaak tot betere monitoring integriteitsbeleid

Hoewel de omvang van het probleem door de kleine en selecte steekproeven niet precies is vast te stellen (eind 2018 telde het Rijk ruim 121.000 medewerkers), vullen beide onderzoeken elkaar aan en laten zij zien dat er iets aan de hand is waar serieus naar gekeken moet worden. In dit verband constateer ik dat de beleving van integriteit en de meetbaarheid van integriteitsbeleid in het reguliere periodieke medewerkersonderzoek nog onvoldoende wordt meegenomen. Daar moet verandering in komen om beter zicht te krijgen op wat er speelt, waar het speelt, wat eraan gedaan kan worden en wat het effect is van gepleegde interventies. Ter uitvoering van de motie van het lid Sjoerdsma c.s. van 22 februari 2018³ is rijksbreed al afgesproken dat het onderwerp omgangsvormen wordt betrokken in het periodieke medewerkersonderzoek. Maar ook op het bredere terrein van integriteit is meer inzicht in de exacte aard en omvang van voorkomende problematiek, organisatie-specifieke elementen daarin en de effectiviteit van beleidsinterventies cruciaal voor een gerichte en effectieve aanpak. Ik zal de ministeries vragen om op integriteit beter te monitoren en hierover aan mij te rapporteren.

Inspanningen integriteitsbeleid

Integriteit vormt een belangrijk uitgangspunt voor het professioneel handelen van rijksambtenaren. Integriteit is immers direct verbonden met de primaire processen van de overheid en dus ook met het vertrouwen dat de samenleving in de overheid heeft. Wij vragen van ambtenaren dat zij in hun dagelijkse werk vanuit integriteitsbesef handelen en zij verdienen daarin onze volle steun.

³ Kamerstuk 34 843, nr. 4.

Laat ik vooropstellen dat er rijksbreed en binnen de individuele ministeries al veel aan integriteitsbeleid wordt gedaan. Sinds medio 2015 bestaat het Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement (hierna: IPIM), een adviesorgaan van het management binnen het Rijk waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd. Binnen het IPIM wordt het integriteitsbeleid van de werkgever Rijk afgestemd. In oktober 2015 is de Gedragscode Integriteit Rijk⁴ gepubliceerd. Dit rijksbrede kader wordt regelmatig geactualiseerd en biedt een richtsnoer voor integer werken binnen de rijksoverheid. In 2017 is bijvoorbeeld een passage opgenomen over het waarborgen van de onafhankelijkheid van (wetenschappelijk) onderzoek. De Gedragscode Integriteit Rijk stimuleert de dialoog tussen manager en medewerker en tussen medewerkers onderling over integriteitskwesties. Om de bekendheid met de Gedragscode Integriteit Rijk te vergroten is recent een video gemaakt die de essentie in minder dan drie minuten weergeeft. Integriteit is voorts formeel verankerd in het bredere HR-beleid van de werkgever Rijk, zoals in de Gesprekscyclus Rijk (jaarlijkse manager-medewerker gesprekken)⁵, het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025⁶ en in de Visie op publiek leiderschap van de Algemene Bestuursdienst⁷. In aanvulling daarop worden voortdurend activiteiten ontwikkeld ter bevordering van het integriteitsbewustzijn. Dit gebeurt op allerlei manieren: voorlichting, publicaties, workshops, (dilemma)spellen, moreel beraad, etc. Jaarlijks organiseren meerdere ministeries een «week van de integriteit».

De praktijk blijft echter weerbarstig. Integriteitsbeleid daadwerkelijk tot leven brengen vergt volharding en een continu streven naar verbetering. Bovendien voegt de FNV een element toe, namelijk het onder druk zetten van medewerkers, dat onderbelicht is gebleven.

Concrete aandachtspunten

Door de FNV zijn in het overleg de volgende vijf aandachtspunten naar voren gebracht waarop een verbetering wenselijk is:

1. **Heldere meldprocedures**
Maximale vereenvoudiging, stroomlijning en toegankelijkheid bij de ministeries is cruciaal. Medewerkers weten volgens de FNV nog onvoldoende welke voorzieningen er zijn en hoe die te benutten.
2. **Onafhankelijk meldpunt en onafhankelijke opvolging**
Van belang is dat er voor die gevallen waarin de huidige infrastructuur niet of onvoldoende voorziet een alternatieve, onafhankelijke meldroute komt. Daarnaast moet er adequate opvolging van meldingen plaats kunnen vinden, met een divers repertoire aan interventies en op basis van heldere bevoegdheden. Het beschikbare instrumentarium zou meer oplossingsgericht moeten zijn.
3. **Rol van de vertrouwenspersoon**
Die rol is ingewikkeld en moet nader worden bezien. Ter aanvulling op de huidige rol lijkt vooralsnog een extra voorziening nodig.
4. **Het goede gesprek tussen leidinggevende en medewerkers**
Open (kunnen) communiceren over botsende belangen en de afwegingen die gemaakt worden. Zo creëert men wederzijds begrip. De huidige ambtelijke cultuur stimuleert dit volgens de FNV nog onvoldoende. Overigens is die cultuur sterk organisatiegebonden en dus niet homogeen.

⁴ *Stert*. 2017, nr. 71100.

⁵ Zie de Regeling personeelsgesprek sector Rijk.

⁶ *Kamerstuk* 31 490, nr. 243.

⁷ Zie <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/publicatie/2016/06/30/visie-op-publiek-leiderschap>.

5. **Tekort moeten schieten in het eigen ambtelijk vakmanschap**

Door omstandigheden zoals bezuinigingen, onderbezetting en regeldruk, kunnen regels soms niet worden uitgevoerd zoals het zou moeten. Dit kan leiden tot ongewenste of soms zelfs gevaarlijke situaties en tot groot ongemak bij medewerkers en leidinggevenden.

Ik erken de noodzaak om te werken aan deze aandachtspunten en heb het IPIM gevraagd om met voorstellen te komen ter verbetering van de situatie. Deels kan worden aangehaakt bij al lopende initiatieven met betrekking tot meldpunten, vertrouwenspersonen en integriteitsonderzoeken. Op sommige aandachtspunten verwacht ik dat op korte termijn al resultaat kan worden geboekt, zoals het optimaliseren van de (bekendheid met) meldprocedures. Andere punten vergen een langere verwerkingsduur of meer en gericht onderzoek.

Ten aanzien van meldpunten en de rol van vertrouwenspersonen loopt momenteel een verkennend onderzoek, waarover ik u bij brief van 9 januari 2019 heb geïnformeerd.⁸ De uitkomsten daarvan, die ik voor de zomer verwacht, zullen hopelijk meer duidelijkheid geven over welke interventies wenselijk zijn en hoe daar precies invulling aan te geven. Daarover zal ik u te zijner tijd separaat informeren.

De laatste twee aandachtspunten raken aan leiderschap in bredere zin en aan de kern van de organisatiecultuur. Deze zijn ingewikkelder om aan te pakken en vergen daarom tijd. Het stimuleren van een open cultuur en het voeren van het goede gesprek tussen manager en medewerker is iets waar voortdurend op elk niveau in de organisatie aan gewerkt moet worden. Dit proces is nooit klaar. Tegelijkertijd volstaat hier een algemene aanpak niet en is aanvullend maatwerk vereist, namelijk gerichte interventies op plekken in de ambtelijke organisatie waar dit met name speelt. Open communicatie is ook van belang tussen het middenmanagement en het topmanagement, alsmede tussen het ambtelijk apparaat en de bewindspersonen, zodat signalen over risico's en ongemak bij medewerkers en leidinggevenden binnen de organisatie in een vroeg stadium gehoor vinden. Gezien de weerbaarheid van de problematiek liggen concrete oplossingen niet voor het oprapen. Cultuurverandering is een proces van lange adem. Ik zal met de FNV, de medezeggenschap en andere in- en externe betrokkenen en experts, zoals het Huis voor Klokkenluiders en de Nationale ombudsman, in overleg treden om te bezien welke interventies hier passend zouden kunnen zijn. Te denken valt aan een toolkit voor leidinggevenden en voor medewerkers met concrete handvatten voor het voeren van het goede gesprek. Wellicht zijn er best practices voor handen die voor de rijksorganisatie goed zouden kunnen werken.

Structurele aandacht voor integriteit

De FNV heeft daarnaast in het bijzonder te kennen gegeven meer voorlichting en structurele aandacht voor integriteit in het kader van preventie belangrijk te vinden. De noodzaak van structurele aandacht en goede voorlichting onderschrijf ik. De ervaring leert echter dat ook hier maatwerk van belang is. Uit medewerkersonderzoek kan op organisatie-specifiek niveau informatie worden verkregen die als basis kan dienen voor gerichte voorlichting. Daarnaast blijft algemene aandacht en voorlichting van belang, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt via symposia, het aanbieden van workshops en informatie op het intranet. Een uitdaging is om dit op een aantrekkelijke manier te doen, zodat medewerkers ook

⁸ Kamerstuk 28 844, nr. 163.

geïnteresseerd blijven. Ik zal het IPIM vragen om met vernieuwende ideeën te komen.

Huis voor Klokkenuiders

Ten slotte breekt de FNV een lans voor het Huis voor Klokkenuiders. Ik onderschrijf de opvatting van de FNV om tot verdere versterking van het Huis voor Klokkenuiders te komen. Sinds januari 2018 wordt zowel door het Huis als door mijn ministerie gewerkt aan de realisatie van verbeterplannen die voortvloeien uit het Rapport Ruys. Meer recent heb ik een aantal ondersteunende maatregelen in de sfeer van de bedrijfsvoering getroffen en met de toekenning van de benodigde extra financiële middelen een goede impuls gegeven, waardoor structureel meer capaciteit kan worden ingeschakeld. Voorts heb ik het Rijksvastgoedbedrijf opdracht gegeven spoedig te zorgen voor passende huisvesting in verband met de groei van de organisatie. Ik heb u hierover geïnformeerd bij brief van 15 februari 2019.⁹ Naar aanleiding daarvan hebben wij op 25 april jl. overleg gevoerd over de voortgang rond het Huis voor klokkenuiders.

Concluderend

Bovenstaande betekent dat er voor het Rijk een inspanningsverplichting ligt om op diverse fronten verbetering te bewerkstelligen. Ik doe dat graag werkende weg en in nauwe samenwerking tussen de verschillende ministeries en met betrokkenheid van de medezeggenschap. Ik zal voorts met de FNV in gesprek blijven over de te verrichten inspanningen en de effectiviteit daarvan.

Ik ben mij ervan bewust dat dit een voortdurend proces is en heb het vertrouwen dat we in dit proces op korte termijn al concrete stappen in de goede richting kunnen zetten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁹ *Kamerstuk 33 258, nr. 39.*