



Handreiking

# Instrumenten Integriteitsbeleid



# 1 Inleiding

## **Inleiding en doelstelling**

Integriteit is een kwaliteitsaspect van de organisatie. Het behouden en ontwikkelen van een integere organisatie is een doorlopende interne organisatiedoelstelling.

De doelstellingen kunnen zijn:

1. Integriteitsbewustzijn en moreel verantwoord handelen van bestuur en medewerkers bevorderen.
2. Integriteitsschendingen zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden.
3. Integriteit borgen binnen de organisatie als continu proces.

Integriteit is in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en bewustwording. Integriteit moet 'tussen de oren zitten'. Leidinggevenden en medewerkers moeten zich er permanent van bewust zijn dat zij voor de samenleving werken en verantwoordelijk zijn voor besteding van gemeenschapsgeld. Dit is van belang voor het vertrouwen in de overheid als geheel.

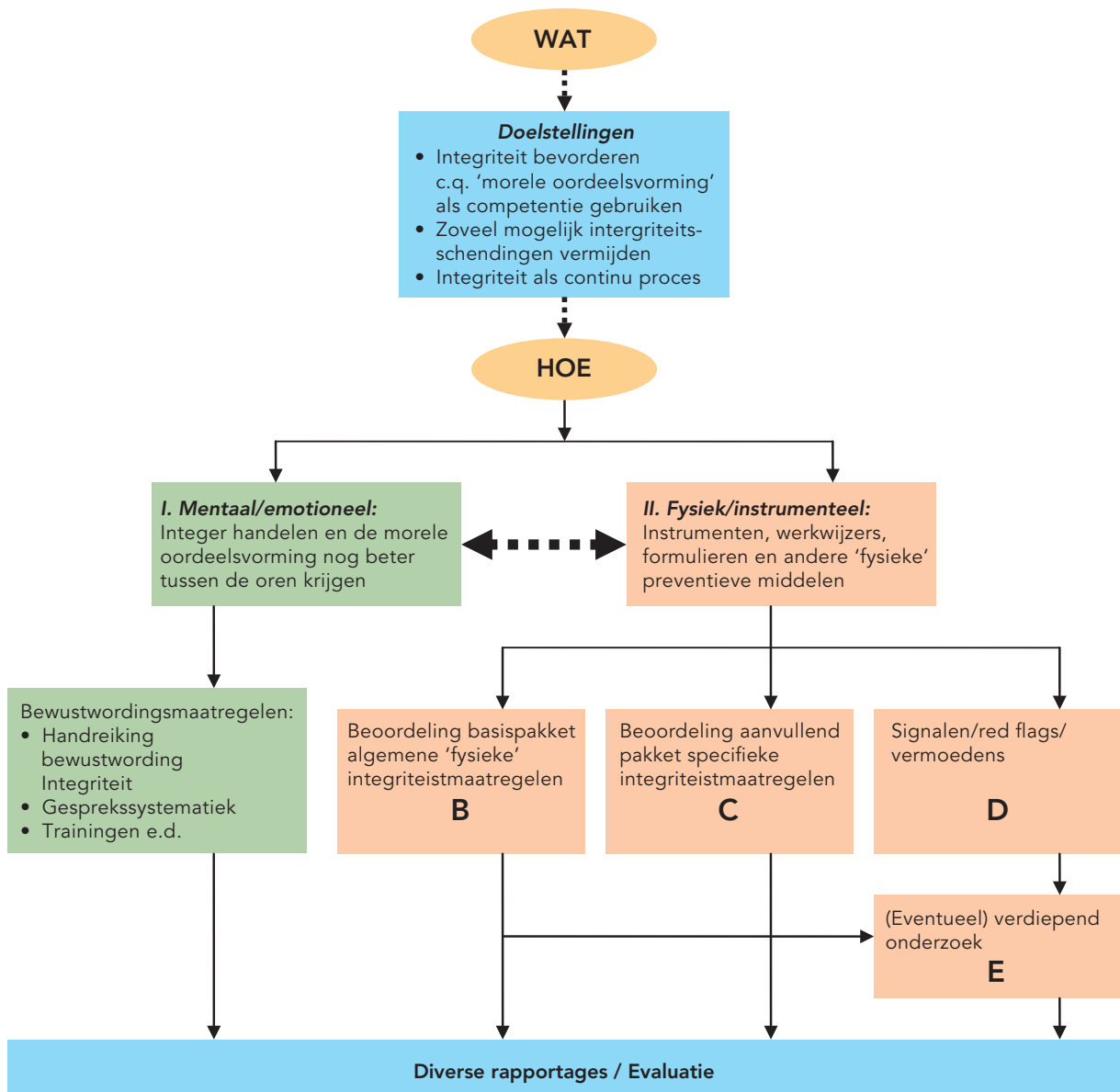
In de tweede plaats heeft integriteit te maken met de kwaliteit van de organisatie. Als werkgever is het belangrijk om aan een open, transparante en integere organisatiecultuur te werken. Een cultuur waarin iedereen aanspreekbaar is op houding, gedrag en handelen. Een gesprek hierover kan uitdagend en confronterend zijn, soms frustrerend, maar soms ook noodzakelijk om integriteit te bevorderen. Belangrijk hierbij zijn heldere en kenbare verwachtingen en spelregels over wat wel en niet acceptabel is.

Integriteit gaat dus ook over het vaststellen van regels en procedures ('hard controls'). Aandacht voor deze instrumentele kant is belangrijk. Maar minstens zo belangrijk is aandacht voor de culturele aspecten van integriteit ('soft controls'). Het verbeteren en bevorderen van integriteit zal dan ook altijd een 'mix' van maatregelen moeten bevatten. Naast het ontwikkelen van instructies, procedures, gedragscodes en functiescheiding zal er aandacht moeten zijn voor motivatie, voorbeeldgedrag door leidinggevenden, de wijze van communiceren, invloeden vanuit de omgeving, gegroeide praktijk, gewoontes vanuit historie, etc.

## ***Samenvattend***

- Integriteit is een kwestie van mentaliteit en bewustwording.
- Integriteit vraagt om een open, transparante organisatiecultuur.
- Integriteit vergt zowel aandacht voor instrumentele maatregelen als voor culturele aspecten.

## 2 Stroomschema integriteitsmaatregelen



Het uitrollen van integriteitsmaatregelen is een bewustwordings- en een veranderproces dat een appèl doet op het gedrag van mensen. Deze 'zachte' of mentaal-emotionele maatregelen zijn weergegeven in het schema als blok I en onderdeel A.

De zakelijke of fysiek-instrumentele maatregelen staan in blok II en in de onderliggende onderdelen B tot en met E. Bij het op de kaart zetten van integriteit is het zaak om te streven naar een balans tussen zachte, mensgerichte en hardere, zakelijke instrumenten. Dit is in het schema weergegeven als pijl tussen beide instrumenten. Voor medewerkers en managers betekent dit schema dat zij kennis hebben van de zaken die 'moeten' en waar zij geacht worden naar te handelen. Let u bij het uitrollen van de integriteitsmaatregelen erop dat er een balans is tussen zakelijke en mensgerichte instrumenten.

## BLOK 1 Integriteitsmaatregelen: mentaal / emotioneel (I/ A)

### *Inbedding en verankering in de organisatie - draagkracht creëren voor integriteit*

Voor het creëren van draagvlak is het van belang bestuurders en medewerkers te betrekken bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid. Een aantal handvatten:

- Ontwikkel een strategische visie waarin integriteit onderdeel is van professioneel ambtelijk handelen.
- Bestuur en management geven het goede voorbeeld van integer handelen.
- Stimuleer een cultuur van eigen verantwoordelijkheid met collegiale consultatie.
- Geef medewerkers de ruimte om waarden en normen te formuleren.
- Rapporteer jaarlijks over integriteit aan het bestuur in de rapportages van de beleid- en verantwoordingscyclus.
- Verspreid geldende integriteitsmaatregelen onder bestuurders en medewerkers.
- Wijs een directielid en/of manager aan als portefeuillehouder.
- Laat de ambtseed afnemen door een bestuurder of directielid.
- Zorg voor een goede, anonieme, betrouwbare registratie van integriteitsschendingen.
- Stel een coördinator integriteit aan.
- Zorg ervoor dat de coördinator op de hoogte is van alle integriteitsontwikkelingen in de organisatie (bijvoorbeeld door periodieke evaluatie van de genomen maatregelen en/of incidentenregistratie).
- Roep een organisatiebreed werkgroep integriteit in het leven <sup>1</sup>.
  - Betrek hierbij ook de CISO en de FG om aandacht voor integriteitsaspecten van informatiebeveiliging en privacy onderdeel te maken van de brede integriteitsmaatregelen.
- Stel de integriteitscoördinator, de vertrouwenspersonen en de leden van de interne werkgroep in de gelegenheid om relevante cursussen te volgen en aan regionale en landelijke platforms en (thema)bijeenkomsten deel te nemen.
  - De interne werkgroep kan bijvoorbeeld naast de integriteitscoördinator bestaan uit de concerncontroller, een P&O 'er, een CISO2, een (privacy)jurist en medewerkers van inkoop, de financiële administratie, communicatie en de buitendienst. Maak de werkgroep echter niet te groot. Mogelijke taken zijn:
    - integriteit uitdragen binnen de organisatie
    - de integriteitscoördinator terzijde staan
    - een meerjaren(beleids)plan integriteit opstellen en dit monitoren
    - items bedenken om integriteit binnen de dienst levendig te houden
    - manieren bedenken waarop aandacht voor integriteit kan worden versterkt<sup>3</sup>

### **Tools – instrumenten voor het levend houden van integriteit in uw organisatie**

*Er zijn vele tools die u kunt inzetten om integriteit levend te houden. Het is hoe dan ook van belang variatie aan te brengen in het uitdragen en borgen van integriteit. Het verrassingsmoment moet ten volle worden benut.*

*Zoek naar nieuwe en aansprekende initiatieven. Ook is het zinvol een logische en integrale opbouw te hebben in de toegepaste instrumenten.*

Hieronder vindt u een beperkte greep uit het aanbod van instrumenten voor het levend houden van integriteit:

- een serie artikelen op het intranet en/of het personeelsblad waarin actuele thema's en integriteitsactiviteiten aan bod komen
- een serie periodieke afleveringen op intranet waarin telkens een dilemma aan bod komt.
- cartoons in de koffiecorner/intranet om op een ludieke manier integriteit onder de aandacht te brengen
- tijdens afdelingsoverleggen telkens een medewerker een integriteitsdilemma uit de praktijk laten inbrengen en deze bespreken
- spelvormen zoals kaartspellen, ganzenbord of 'Mens erger je niet' gebruiken.
- interactieve lezingen door externe deskundigen voor alle medewerkers
- gebruik van persona op intranet; persona staan symbool voor bepaalde functies en worden gebruikt om medewerkers bewust te maken van risico's die zij in die functies lopen
- integriteit een vast onderdeel laten zijn van de functionerings- en beoordelingssystematiek

1 Zie ook handreiking voor invulling van de rol van integriteitscoördinator via [vng.nl](http://vng.nl) > toolkit integriteit

2 Chief Information Security Officer (Ciso), verantwoordelijk voor het informatiebeveiligingsbeleid.

3 Bevordering van het beveiligingsbewustzijn is een verplicht onderdeel van het informatiebeveiligingsbeleid van een gemeente (Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) 5.1.1.1).

- filmpjes en presentaties met integriteitdilemma's
- workshops van een extern bureau
- interne rollenspel waarin integriteitsonderwerpen worden behandeld
- rollenspellen met gastrollen door derden
- een integriteitbijeenkomst 'op locatie' of 'in het veld'

Bij een aantal van deze tools is het verstandig om naast HR ook de afdeling Communicatie te betrekken. De kennis en kunde van die afdeling kan goed van pas komen om bij bestuurders en medewerkers de juiste snaren te raken. Het gaat erom mensen enthousiast en betrokken te maken voor het onderwerp integriteit. Hetzelfde geldt voor het betrekken van de CISO, FG, een accountant, vertrouwenspersoon, etc. Zij kunnen vanuit hun specifieke expertise het aspect integriteit vanuit een andere invalshoek belichten en daarmee helpen bij het gericht inzetten van bepaalde tools.

Het is nuttig om regelmatig maar niet te vaak (bijvoorbeeld eens per jaar) een integriteitssessie te doen. Wel moet er jaarlijks een integriteitsbudget beschikbaar zijn. Een bezwarende factor bij bijvoorbeeld workshops is, dat er vele moeten worden gehouden. Immers, de groepsofomvang mag niet te groot zijn en iedereen moet aan bod komen, anders geeft dat een verkeerd signaal af. De sessies zouden verder zowel voor bestuurders als voor medewerkers moeten worden gehouden.

### Omgevingsanalyse - hoe derden de integriteit bij gemeenten zien

*Een gemeente kan van zichzelf vinden dat zij integer handelt, maar de vraag is of de buitenwereld dat ook vindt. Het is belangrijk om te weten hoe derden tegen de integriteit van uw organisatie aankijken. Bij integriteit gaat het immers voor een groot deel ook om de schijn die gewekt wordt. Naast integer handelen, gaat het er dus om hoe een ander dat ziet en interpreteert.*

Enkele manieren om te weten hoe derden tegen de integriteit van uw gemeente aankijken:

- periodieke klant/burgertevredenheidsonderzoeken houden;
- steekproefsgewijze enquêtes houden;
- benchmarkvergelijkingen uitvoeren met andere gemeenten en instanties.

### Scholing en vorming bewustwording

Om het onderwerp integriteit in de organisatie van hoog tot laag levend te houden zal regelmatige 'activering' plaatsvinden om integriteit en morele oordeelsvorming warm te houden. Dit gebeurt via onder andere scholing en vorming voor morele oordeelsvorming en het managen van integriteit en via werkoverleggen. Het doel hiervan: de discussie over integriteit bevorderen, het integriteitsbesef van medewerkers trainen en handvatten bieden om zelfstandig dilemma's te analyseren, te wegen en tot een beslissing te komen.

### Handvatten voor de gesprekscyclus

Integriteit komt jaarlijks aan de orde in de functioneringsgesprekken. Ook in de werving en selectie zal de morele oordeelsvorming worden getoetst. Voor het moreel leiderschap kan het management de hieronder geformuleerde pijlers voor stimuleren en naleven hanteren. Iedere manager wordt geacht een balans hierin te vinden die past bij de gemeente en haar medewerkers.

### Stimuleren

1. Zijn er voldoende bewustwordingsactiviteiten en is er voldoende communicatie over integriteit; worden medewerkers voldoende ondersteund bij het omgaan met lastige kwesties en is er voldoende aandacht voor integriteit tijdens personeelsgesprekken, het werkoverleg en functioneringsgesprekken?
2. Praat ik over de morele implicaties van beslissingen met: mijn medewerkers, kandidaten voor een functie, mijn directe collega's, en mijn eigen leidinggevende?
3. Zijn de waarden en normen voor medewerkers begrijpelijk?
4. Zorg ik voor doorvertaling van waarden en normen naar directe, dagelijkse werkzaamheden?
5. Ondersteun ik mijn medewerkers om open te zijn over de redenen van hun keuzes en gedrag?
6. Coach ik mijn medewerkers voldoende bij lastige morele vragen?
7. Stimuleer ik mijn medewerkers om actief verantwoordelijkheid te nemen om integriteitsaspecten van hun

- werk zichtbaar en bespreekbaar te maken?
8. Motiveer en faciliteer ik het gesprek tussen medewerkers onderling over morele aspecten van het werk?
  9. Inspireer en motiveer ik mijn medewerkers?
  10. Laat ik mijn medewerkers weten dat ik ze vertrouw?
  11. Heb ik aan mijn medewerkers duidelijk gemaakt dat ik slecht nieuws ook wil horen?
  12. Weten zij dat ze me alles kunnen vertellen zonder bang te hoeven te zijn voor negatieve gevolgen?
  13. Spreek ik mijn medewerkers aan op hun gedrag?
  14. Eis ik van mijn medewerkers dat ze verantwoordelijkheid nemen voor hun beslissingen?
  15. Als ik morgen stop met werken zouden mijn medewerkers dan zeggen dat ik integer was? Hoe zouden mijn directe collega's mij typeren? En wat zou mijn leidinggevende zeggen?

### Naleven

16. Praat ik over de regels en de procedures waaraan mijn medewerkers zich moeten houden en licht ik de bedoeling en achtergrond ervan toe?
17. Geef ik duidelijk de grenzen aan van wat wel en niet toelaatbaar is?
18. Communiceer ik de grenzen van bevoegdheden als ik taken delegeer?
19. Overleggen medewerkers tijdig met mij als ze hun bevoegdheden te buiten dreigen te gaan?
20. Heb ik voldoende zicht op wat medewerkers doen en laten op hun werk?
21. Geef ik mijn medewerkers complimenten als ze zich houden aan de regels en voorschriften?
22. Maak ik integriteit een vast bespreekpunt bij functionerings- en beoordelingsgesprekken?
23. Heb ik een risicoanalyse uitgevoerd op de verschillende functies binnen de afdeling?
24. Spreek ik mijn medewerkers aan als ze de voorschriften en afspraken negeren of overtreden?
25. Treed ik tijdig en gepast op als ik merk dat mijn medewerkers niet voldoen aan de eisen op het werk?
26. Bescherm ik mijn medewerkers tegen verleidingen op het werk?
27. Leg ik normovertredingen consequent vast in bijvoorbeeld personeelsdossiers?
28. Maak ik gebruik van de mogelijkheid van disciplinaire maatregelen bij overtredingen?

De gemeente biedt medewerkers voldoende duidelijkheid over hun verantwoordelijkheden en de regels en procedures waar ze zich aan te houden hebben. Tijdens het werk en bij overleg komt geregeld aan de orde wat voor richtlijnen er zijn en wat de semi-autonome ruimte is. De bedoeling en de achtergrond van de regels is duidelijk, ook is het bekend dat er toezicht is op het werk en dat de maatregelen worden genomen bij grensoverschrijdend of ongepast gedrag.

### BLOK II Integriteitsmaatregelen: instrumenteel (B)

#### *Algemeen: inbedding in reguliere werkzaamheden*

Los van specifieke maatregelen is integriteit in de praktijk verweven met de reguliere beleidsprocessen en bedrijfsvoering. Integriteit speelt daardoor ook in vrijwel alle werkzaamheden van bedrijfsvoering in meer of mindere mate een rol. De jaarlijkse interne controles naar rechtmatigheid en de audits naar doelmatigheid en doeltreffendheid toetsen bijvoorbeeld impliciet de mate van integriteit.

Extra of hernieuwde aandacht voor integriteit wordt vandaag de dag projectmatig opgepakt met als doel de nieuwe inzichten en tools door te geven aan de lijn. Een integriteitscoördinator en een themagroep Integriteit zorgen ook in de toekomst periodiek voor aandacht voor alle facetten van integriteit en morele oordeelsvorming, onder meer via de planning- en controlcyclus.

#### *Basispakket: algemene op integriteit gerichte maatregelen (B)*

Net als andere overheidsorganisaties beschikt de gemeente over een groot aantal maatregelen en instrumenten ter voorkoming van integriteitschendingen. De klassieke, soms traditionele maatregelen zijn in volgende tabel weergegeven.

Maatregel	Verantwoordelijk	Coördinator	Status
1 Financiële belangen Het melden en toetsen van financiële belangen die mogelijk op gespannen voet kunnen staan met integriteit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• opzetten van een regeling;</li> <li>• maken van een opgavenformulier 'financiële belangen'; naleven van de regeling</li> <li>• melden;</li> <li>• goedkeuren;</li> <li>• registreren;</li> <li>• controle op naleving ('P-control').</li> </ul>			
2 Nevenwerkzaamheden Het melden en toetsen van nevenwerkzaamheden die mogelijk op gespannen voet kunnen staan met integriteit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• opzetten van een regeling;</li> <li>• maken van een opgavenformulier 'melding nevenfuncties'; naleven van de regeling:</li> <li>• melden;</li> <li>• goedkeuren;</li> <li>• registreren;</li> <li>• controle op naleving ('P-control').</li> </ul>			
3 Regeling melden vermoeden misstand: opzetten van een regeling: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitvoeren van de regeling</li> <li>• naleven van de regeling</li> </ul>			
4 Vertrouwenspersoon/integriteitscoördinator <ul style="list-style-type: none"> <li>• aanstellen</li> <li>• uitvoeren</li> </ul>			
5 Eed/belofte/integriteitsverklaring externe medewerkers <ul style="list-style-type: none"> <li>• invoeren</li> <li>• uitvoeren</li> <li>• naleven</li> </ul>			
6 Informatiebescherming/omgaan met vertrouwelijke info voorschriften en maatregelen opstellen gericht op informatie- bescherming <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen disciplinaire procedure (BIO 7.2.3)                Er behoort een formele en gecommuniceerde disciplinaire procedure te zijn om actie te ondernemen tegen medewerkers die een inbreuk hebben gepleegd op de informatiebeveiliging.</li> <li>• uitvoeren van diverse maatregelen</li> <li>• naleven van diverse maatregelen</li> </ul>			
7 Gedragscode <ul style="list-style-type: none"> <li>• invoeren</li> <li>• uitvoeren</li> <li>• naleven</li> </ul>			
8 • Omgaan met (relatie)geschenken, giften en uitnodigingen <ul style="list-style-type: none"> <li>invoeren</li> <li>• uitvoeren</li> <li>• naleven</li> </ul>			
9 Integer inkopen en aanbesteden <ul style="list-style-type: none"> <li>• invoeren</li> <li>• uitvoeren</li> <li>• naleven</li> </ul>			
10 Onderzoeken bij werving en selectie Etc.			

### *Specifieke, aanvullende integriteitsmaatregelen (C)*

Voor zogeheten kwetsbare activiteiten of functies hanteert de gemeente waar nodig aanvullende integriteitsmaatregelen. Kwetsbare handelingen zijn handelingen die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen, vanwege onder meer het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. De gemeente heeft de kwetsbare functies, handelingen en processen globaal geïnventariseerd en getoetst en neemt daarbij de gepaste maatregelen. Het resultaat ervan staat in een notitie kwetsbare handelingen.

Kwetsbare functies en/of processen hebben te maken met verschillende integriteitsfactoren, deze worden opgesomd in de 'Handleiding screening personeel' van de IBD.<sup>4</sup> Met behulp deze opsomming van risicofactoren kan elke organisatie zelf beoordelen welke factoren voorkomen in welke functies, en daardoor welke functies te kwalificeren zijn als kwetsbare functies voor die specifieke dienst of dat specifieke stads- of gemeentedeel. Hoe meer risicofactoren voorkomen in een proces/functie (of hoe belangrijker deze factor voor de functie is), hoe belangrijker het is aandacht te besteden aan integriteit.

Het is zaak om medewerkers en processen met veel of frequente kwetsbare handelingen weerbaar te maken. Deze weerbaarheidsmaatregelen liggen vooral op het terrein van een goede structuur en processen. Enkele voorbeelden: vraag meerdere taxatierapporten van erkende makelaars bij aan- en verkoop van onroerend goed, vermijd solistisch optreden door gebruik te maken van het vier-ogensysteem.

Ook maatregelen uit het basispakket (paragraaf 4.2) en op het mentale gebied (hoofdstuk 3) maken medewerkers met kwetsbare taken weerbaarder. Samen met reguliere interne controles naar rechtmatigheid en extra aandacht van de kwetsbaarheid bij werving en selectie kan dit bijdragen aan een organisatie die 'integriteitsproof' is.

### *Omgaan met vermoedens, red flags en verdiepende onderzoeken (D, E)*

Het lijnmanagement kan signalen over vermoedelijke integriteitsschendingen serieus oppakken door deze signalen of 'red flags' te onderzoeken, eventueel gevolgd door daadkrachtig optreden richting overtreders als de schending wordt vastgesteld en het registreren van de schendingen binnen de organisatie. Hiervoor heeft de gemeente een meldingsprocedure voor vermoedens van een misstand en een vastgestelde handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan.

### *Integriteit in relatie tot risicomanagement*

De gemeente wil eventuele integriteitsrisico's zoveel mogelijk beheersen. Beheersen is een van de mogelijke risicomaatregelen ter voorkoming van integriteitsschendingen. Beseft moet worden dat integriteitsschendingen ondanks alle maatregelen en instrumenten eenvoudigweg niet te voorkomen zijn. Ze kunnen voor de gemeente leiden tot vertrouwensbreuken, financiële en/of imagoschade en voor de betrokkenen zelfs tot ontslag en reputatieschade. Iedere organisatie moet met andere woorden ermee rekening houden dat integriteitsrisico's tot op zekere hoogte onvermijdbaar zijn en daarmee geaccepteerd moeten worden. Integer handelen begint en eindigt dan ook voor iedereen met een blik in de spiegel.

4 Denk hierbij aan vertrouwelijke informatie, omgaan met geld, machts- en monopoliepositie, toekennen rechten/bevoegdheden (aan personeel of burgers), beoordelen en adviseren (met grote gevolgen), aanschaffen goederen/diensten/aanbestedingen, handhaven, solistisch handelen en werken in de directe invloedssfeer van burgers/bedrijven



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

november 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)