

Modelaanpak basisnormen integriteit

openbaar bestuur en politie



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Integriteitsbeleid	9
3 Modelaanpak	11
4 Stappenplan	13
5 Basisnormen	15
Ambtenaren	15
1 Aandacht voor integriteit	15
2 Gedragcodes	17
3 Onderzoeken bij werving en selectie	17
4 Kwetsbare functies	19
5 Het afleggen van de eed of belofte	21
6 Nevenwerkzaamheden	21
7 Financiële belangen	22
8 Maatregelen gericht op informatiebescherming	24
9 Relatiegeschenken	24
10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure	24
11 Vertrouwenspersoon voor integriteit	25
12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand	26
13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan	26
Politieke ambtsdragers	26
1 Gedragcodes	26
2 Nevenwerkzaamheden	27
3 Financiële belangen	27
4 Maatregelen gericht op informatiebescherming	28
5 Relatiegeschenken	28

Voorwoord

De overheid is er voor de burger. Maar de overheid vraagt ook veel van de burger. Regels moeten worden nageleefd, belastingen betaald en boetes geïnd. Voor handhaving en een correcte uitvoering van overheidstaken is een gezaghebbende en betrouwbare overheid vereist. Het vertrouwen in de overheid staat en valt met integriteit. Dat geldt in het bijzonder voor de politie, maar de integriteitseis moet aan alle overheidsorganisaties worden gesteld. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de onkreukbaarheid van ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Er is in de afgelopen jaren hard gewerkt aan de versterking van het integriteitsbeleid. De integriteit van de Nederlandse overheid is van een hoog niveau. Maar voor zelfgenoegzaamheid is geen plaats. Alertheid is altijd geboden. De overheid moet zich blijven wapenen tegen mogelijke schendingen van de integriteit.

Ik ben daarom verheugd met het brede samenwerkingsverband van koepels en vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen, rijksdiensten en politie dat geleid heeft tot deze Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie. De modelaanpak is niet bedoeld uitputtend en alomvattend te zijn. De opzet bevat als het ware een minumpakket aan integriteitsmaatregelen waar alle overheidsorganisaties aan zouden moeten voldoen. De afgesproken basisnormen integriteit geven ook een handvat om binnen uw organisatie de aandacht voor integriteit verder te verankeren. De overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het integriteitsbeleid; de eigen invulling kan per sector verschillen. Desgewenst kunnen de koepels en mijn ministerie u daarbij ondersteunen. Op de website integriteitoverheid.nl staan praktische modellen en handreikingen die benut kunnen worden voor de implementatie van de geformuleerde basisnormen.

Uiteindelijk is integriteit een zaak van bedrijfscultuur en bovenal van persoonlijke ethiek van ambtenaren en overheidsfunctionarissen. Integriteitsmaatregelen bieden daarvoor belangrijke randvoorwaarden. Ik hoop dan ook dat bij de evaluatie in 2007 zal blijken dat de basisnormen een impuls hebben gegeven aan een verdere verbetering van de integriteit van de overheid.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Johan Remkes

1 Inleiding

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn overeengekomen dat overheidsorganisaties bij het openbaar bestuur en politie een integriteitsbeleid dienen te voeren dat aan bepaalde basisnormen voldoet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de belangen- en koepelorganisaties zullen dit traject bevorderen en waar nodig organisaties bijstaan bij de implementatie.

Aanleiding voor deze aanpak is de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie.¹ Daaruit blijkt dat de bevroegde organisaties op veel onderdelen beleid voeren, maar dat dit nog niet voor alle overheden en overheidsonderdelen geldt en het ook niet altijd voldoende geschiedt. Er toont zich een divers beeld. Gemeenten, provincies, ministeries en de andere overheden zijn zelf verantwoordelijk voor hun integriteitsbeleid. De uitkomsten van de inventarisatie geven wel aanleiding tot een verbetertraject. Dat geldt ten aanzien van organisaties die nog geen beleid voeren, maar ook voor geconstateerde lacunes. De inventarisatie laat zien dat op diverse terreinen nog onvoldoende invulling is gegeven. Als gevolg hiervan zijn betrokken partijen een gezamenlijke inzet overeengekomen die ertoe moet leiden dat elke overheidsorganisatie beschikt over een set van integriteitsinstrumenten die voldoet aan geformuleerde basisnormen.

¹ De onderzoeksresultaten van de inventarisatie zijn samengebracht op de websites www.minbzk.nl/inventarisatie en www.integriteitoverheid.nl.

2 Integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid behelst naast het stellen van gedragsregels diverse activiteiten zoals het bevorderen van bewustwording van integriteitsrisico's, het vaststellen van kwetsbare plekken binnen de organisatie en het kunnen omgaan met integriteitsaantastingen. Het is van groot belang dat overheidsorganisaties integriteitsbeleid ontwikkelen en onderhouden. In de Ambtenarenwet wordt een verplichting opgenomen om een gedragscode op te stellen en ook in bredere zin een integriteitsbeleid te voeren.² De verschillende overheidsorganisaties worden de ruimte gelaten om de inhoud van gedragscodes en integriteitsbeleid toe te snijden op de eigen situatie. Ten aanzien van politieke ambtsdragers dienen krachtens de Gemeentewet en de Provinciewet gedragscodes te worden opgesteld.³ De inhoud van de gedragscodes is niet voorgeschreven.

In het inventarisatieonderzoek is ook gevraagd naar eventuele knelpunten en belemmeringen bij het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid. Daarbij is tevens de vraag gesteld of overheidsorganisaties van het Rijk en/of de belangen- en koepelorganisaties voldoende ondersteuning en facilitering ontvangen in de vorm van kaders, richtlijnen en modellen en hoe het staat met bekendheid en gebruik van instrumenten. Organisaties blijken over het algemeen de beschikbare handreikingen voldoende bruikbaar te vinden en zijn van mening dat deze op een voldoende toegankelijke wijze beschikbaar zijn. Uit het rapport blijkt dat de bekendheid met de integriteitsinstrumenten tegenvalt en het gebruik van de instrumenten gering is.

Bovendien geeft slechts 1/3 van de organisaties aan géén problemen te onderkennen ten aanzien van het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid. Gebrek aan capaciteit, prioriteit en kennis worden als belangrijkste knelpunten genoemd. Driekwart geeft aan meer behoefte te hebben aan voorlichting, cursussen en workshops.

Prioriteit heeft een dekkende implementatie van bestaande normen. Daartoe is uit het geheel van bestaande gedragscodes en handreikingen gezocht naar gemene delers. Er bestaan breed gedragen opvattingen over de basisnormen van een volwaardig integriteitsbeleid. De implementatie daarvan is de doelstelling van de voorgenomen modelaanpak. Iedere overheidsorganisatie wordt verondersteld aan deze basisnormen de vereiste invulling te geven of te hebben gegeven.

Gezamenlijke inzet is dat dit in de komende jaren ten uitvoer wordt gebracht.

² Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, Kamerstukken II, 29 436.

3 Modelaanpak

Voor het verwoorden van de basisnormen is uitgegaan van de vraagstellingen in de inventarisatie. Geselecteerd zijn de vragen waarvan men op termijn van iedere betrokken overheidsorganisatie een positief antwoord zou moeten verwachten. Per organisatie kan aan deze onderwerpen een eigen invulling worden gegeven. Als zodanig zijn de onderwerpen echter noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid. Alle daarvoor in aanmerking komende overheden worden geacht deze normen in hun organisatie te integreren of geïntegreerd te hebben. Overeengekomen is dat in de loop van 2007 alle betrokken overheidsorganisaties van het openbaar bestuur en politie een integriteitsbeleid hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet. De belangen- en koepelorganisaties zullen dit traject bevorderen en waar nodig organisaties bijstaan bij de implementatie.

Het verbetertraject zal mogelijk worden gestimuleerd met activiteiten om de bewustwording en de aandacht voor integriteitsvraagstukken te versterken. Uit de inventarisatie blijkt dat door een aanzienlijk deel van de organisaties meer voorlichtingscampagnes en workshops/cursussen op prijs worden gesteld als manier om het integriteitsbeleid bij de organisatie beter te ondersteunen.

In 2007 wordt met de koepelorganisaties gezamenlijk geëvalueerd of de bij deze modelaanpak beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Daarbij zal de focus zijn op overheidsorganisaties zelf voldoende zijn toegerust om het eigen integriteitsbeleid te monitoren. Overheden zijn verantwoordelijk voor het eigen integriteitsbeleid. Dat impliceert dat de overheden zelf dienen te beschikken over voorzieningen van controle en beheer gericht op het systematisch doorlichten van de eigen organisatie op risicovolle processen en op het toetsen van de aanwezigheid en de werking van integriteitsmaatregelen.

4 Stappenplan

De uitvoering van het traject geschiedt aan de hand van het volgende stappenplan:
In 2006 beoordelen de betrokken overheidsorganisaties welke van de onderstaande integriteitsmaatregelen en -voorzieningen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers nog in de organisatie ontbreken.

In 2006 worden waar nodig maatregelen getroffen, opdat de organisatie beschikt over een integriteitsbeleid dat voldoet aan de geformuleerde basisnormen.

In 2007 wordt volgens een gegeven standaard aan het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan rapportage uitgebracht over de door de organisatie getroffen integriteitsmaatregelen en -voorzieningen.

In 2007 wordt met de belangen- en koepelorganisaties geëvalueerd of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Daarbij zal de focus zijn of overheidsorganisaties voldoende zijn toegerust om in de toekomst het eigen integriteitsbeleid zelf te monitoren.

5 Basisnormen

Een integriteitsbeleid omvat meerdere elementen. De basisnormen voor een volwaardig integriteitsbeleid volgen hieronder. Het betreft integriteitsmaatregelen ten aanzien van ambtenaren en politieke ambtsdragers alsmede instrumenten om de werking van het integriteitsbeleid te monitoren. De nummers achter de onderwerpen verwijzen naar de dienovereenkomstige vragen van de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Uitwerking geschiedt met inachtneming van geldende wettelijke voorschriften. Iedere organisatie kan aan de hand van de eigen uitkomsten van de inventarisatie beoordelen welke onderwerpen nog uitwerking behoeven. Het overzicht kan dan ook als checklist worden gezien.

Voor de meeste basisnormen zijn voorbeelden uit de praktijk beschikbaar. Achtergrondinformatie, handreikingen, en modellen zijn te vinden op: www.integriteitoverheid.nl/modelaanpak.

Ambtenaren

In dit onderdeel worden de onderwerpen beschreven die een noodzakelijk onderdeel vormen van een volwaardig integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren.

1 Aandacht voor integriteit

- a Binnen de overheidsorganisatie zijn de verschillende aspecten van integriteit in een schriftelijk document vastgelegd (1).
- b De organisatie verricht vanuit integriteitsoogpunt binnen de organisatie of binnen onderdelen daarvan periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen (3 en 4).
- c In een centraal register of anderszins op centraal niveau is relevante aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar (6).
- d Het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan wordt betrokken bij de ontwikkeling en de evaluatie/verantwoording van het integriteitsbeleid (8).

Toelichting

- 1a De schriftelijke vaststelling van het beleid kan geschieden in circulaire of beleidsnota's.

1b Een dergelijk onderzoek richt zich op zogenaamde kwetsbaarheden die in de organisatie besloten liggen (risico-analyse). Het gaat dan om welke kwetsbare handelingen worden verricht en welke organisatorische kwetsbaarheden er zijn. Kwetsbaar wordt hier bedoeld in de zin van 'het risico op mogelijke integriteitsinbreuken'. Hiervoor kan bijvoorbeeld het Handboek integriteitonderzoek van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector gebruikt worden. Het periodiek monitoren van de resultaten van dit onderzoek kan geschieden aan de hand van een integriteitsaudit. Bij een dergelijk onderzoek kunnen ook accountants betrokken worden. Voor meer informatie wordt verwezen naar Integriteit bij het Rijk: een handreiking voor een audit en de Toolbox integriteitsaudit.

Het Ministerie van BZK, het Bureau Integriteit gemeente Amsterdam en de Algemene Rekenkamer zijn een samenwerkingsverband aangegaan en hebben een self assessment instrument voor integriteit ontwikkeld. Hiermee kunnen overheidsorganisaties een globaal inzicht verkrijgen in de voornaamste kwetsbaarheden en risico's van de organisatie op het terrein van integriteit en de mate van volledigheid en volwassenheid van het stelsel van maatregelen om integriteit te bevorderen en te bewaren (integriteitssysteem).

Het instrument SAINT is opgezet als een ééndaagse workshop. Het resultaat is dat een organisatie na een dag een concrete actieagenda heeft die inzicht biedt in de prioritering van de te nemen initiatieven en maatregelen op integriteitsgebied.

De uitkomsten van het self assessment bieden een organisatie de mogelijkheid om veel bewuster te kiezen voor de eventuele toepassing van andere instrumenten, die grondiger maar ook tijdrovender zijn. In die zin sluit het self assessment aan op het bovengenoemd onderzoek en audit. SAINT zal vanaf de tweede helft van 2006 in beperkte mate beschikbaar zijn. Informatie over SAINT kan opgevraagd worden bij Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

1c Met een centraal register wordt een verzamelpunt in de organisatie bedoeld, waarbij het merendeel van aan integriteit gerelateerde informatie te vinden is. In een centrale registratie kan informatie worden vastgelegd over in organisatie geconstateerde integriteitsschendingen, toegankelijk voor het leidinggevend management. Daarnaast kan in een centraal register voor de medewerkers informatie beschikbaar worden gesteld over onder meer het integriteitsbeleid en gedragsodes. Een dergelijk overzicht kan bijvoorbeeld ook op het intranet te vinden zijn.

1d. Met politiek orgaan wordt bijvoorbeeld bedoeld het college van burgemeester en wethouders voor een gemeente, de minister voor de rijksdienst, het college van gedeputeerde staten voor de provincie, het dagelijks bestuur voor het waterschap. Met vertegenwoordigend orgaan wordt bijvoorbeeld bedoeld de gemeenteraad voor een gemeente, provinciale staten voor de provincie en het algemeen bestuur voor het waterschap. Voor de politie kan hierbij gedacht worden aan de korpsbeheerder of de korpschef.

De verantwoording over het integriteitsbeleid kan bijvoorbeeld worden opgenomen in het (sociaal) jaarverslag of het burgerjaarverslag dat door de burgemeester en de CdK wordt opgesteld.

2 Gedragscodes

- a De overheidsorganisatie beschikt over een gedragscode (9 en 10).
- b De gedragscode is goed kenbaar voor medewerkers (11).

Toelichting

- 2a De normen of regels in een gedragscode vormen een instrument voor de implementatie van integriteitsbeleid. Gedragscodes kunnen aan- of invulling geven aan regels vastgelegd in rechtspositieregelingen. Ze beogen gedrag en handelingen controleerbaar te maken en bieden houvast bij het bepalen van integriteitsnormen. Een gedragscode kan zowel normen bevatten over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Een code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar ambtenaren en medewerkers zijn in hun functioneren aanspreekbaar op de naleving van de gedragscode.
- 2b Dat de gedragscode kenbaar is wil zeggen dat de gedragscode bij een bepaalde persoon of organisatieonderdeel verkregen kan worden of bijvoorbeeld beschikbaar is op intranet.

3 Onderzoeken bij werving en selectie

De organisatie beschikt over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit (13). Deze procedures kunnen zien op het controleren van diploma's en getuigschriften, procedures tijdens het sollicitatiegesprek, het controleren van referenties en het hanteren van een verklaring omtrent gedrag.

Toelichting

Diploma's, cijferlijsten, certificaten en getuigschriften dienen als schriftelijk bewijs dat iemand een opleiding heeft behaald of bij een vorige werkgever goed heeft gefunctioneerd. Nog meer dan bij een identificatiebewijs is het tegenwoordig mogelijk diploma's, cijferlijsten en certificaten en getuigschriften na te maken of te manipuleren. Veel mensen beschikken over computers, scanners en kleurenprinters waarmee gemakkelijk documenten zijn te vervaardigen die bedrieglijk echt lijken. De meest eenvoudige manier van vervalsen is het scannen of kopiëren van een origineel document en het daarop aanbrengen van de gewenste veranderingen (Zoals voor- of familienamen en de geboortedatum). Ook het opwaarderen van cijfers op cijferlijsten komt voor (als iemand voor een bepaalde opleiding zakt dan krijgt hij meestal wel een cijferlijst). Een veel gebruikte techniek voor het verdoezelen van een minder geslaagde werkervaring (vooral als er sprake is geweest van ontslag in de proeftijd) is het in het curriculum vitae 'oprekken' van de werkervaring van een voorgaande werkgever en het 'naar voren halen' van de datum indiensttreding van de volgende werkgever. Door goed opletten en vergelijken kunnen deze praktijken wellicht worden ontdekt.

Het is mogelijk om bij "degree mills" (diploma fabrieken) diploma's te kopen die zijn "gebaseerd op iemands cv". Hoeveel valse diploma's er in Nederland voorkomen is niet bekend. Het Nuffic, de organisatie die diploma's van buitenlandse instellingen toetst, is bekend met deze trucs. Indien een diploma overlegd wordt van een volstrekt onbekende universiteit, verdient het dus aanbeveling om op www.diplomamills.nl te kijken of contact op te nemen met het Nuffic. Vanaf 2007 zal er een diplomaregister beschikbaar zijn waarin de behaalde diploma's van iedere Nederlander worden opgeslagen. Vanwege de Wet op de bescherming van de Persoongegevens kan een diploma alleen worden gecontroleerd na instemming van de sollicitant.

Het sollicitatiegesprek is een screeningsinstrument. Tijdens het gesprek kan men de sollicitant testen door middel van het voorleggen van enkele dilemma's met betrekking tot integriteit. Vooral bij kwetsbare functies is het zinvol om een casus voor te leggen die gaat over integriteitrisico's die zijn verbonden aan die specifieke functie. Uit de reactie blijkt in ieder geval of de sollicitant zich al dan niet bewust is van de risico's die zijn verbonden aan de functie. Is dit niet zo, dan biedt dit de mogelijkheid om hierover verder te praten. Het is namelijk voor de sollicitant ook van belang dat hij weet wat er van hem verwacht wordt en of hij inschat dat hij daaraan kan voldoen. Verder kan een onderwerp als nevenwerkzaamheden aan de orde komen. In dit gesprek kunnen eventuele nevenwerkzaamheden besproken

worden en voorts of die een belemmering zouden kunnen opleveren voor de uitoefening van de functie.

Het inwinnen van referenties kan een belangrijk screeningsinstrument zijn. Belangrijk is om kritisch te zijn op de functie van de als referenties opgegeven personen en hun relatie met de kandidaat. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat zoveel mogelijk de laatste werkgever van de kandidaat als referent wordt opgegeven. Daarnaast is het van belang om de kandidaat te vragen op basis van welke criteria hij is gekomen tot zijn referenties. Zorg ervoor dat er - zo mogelijk - meer dan één referentie wordt opgegeven.

Bij aanstelling in overheidsdienst kan de toekomstig werkgever van de sollicitant eisen dat een verklaring omtrent het gedrag (VOG) wordt overgelegd. Een VOG is een verklaring van de minister van Justitie dat uit een onderzoek naar de betrokken persoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon, die aan de vervulling van de desbetreffende functie door die persoon in de weg staat. Een VOG wordt aangevraagd bij de afdeling burgerzaken van de gemeente. De aanvraag en de gegevens worden doorgestuurd naar het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). Dit geeft de VOG af namens de minister van Justitie.

De gegevens worden in samenhang gewogen en beoordeeld. Er wordt gewerkt met 'screeningsprofielen'. Dat wil zeggen dat de soort gegevens die bij de afgifte van de verklaring wordt betrokken, afhankelijk is van en gerelateerd aan de aard van de functie. Voor een taxichauffeur gelden bijvoorbeeld andere criteria dan voor een onderwijzer. De verklaring wordt geweigerd indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan. Het document van de verklaring bevat geen informatie over de inhoud van de gebruikte gegevens. Of de verklaring wordt afgegeven óf hij wordt geweigerd.

4 Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt (17). Kwetsbare functies zijn functies, die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met onder meer het werken met

gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties.

- b. De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies (18).

Toelichting

Met behulp van onderstaande opsomming van risicofactoren kan elke organisatie zelf bekijken welke factoren voorkomen in welke functies, en derhalve welke functies te kwalificeren zijn als kwetsbare functies. De opsomming van risicofactoren heeft primair tot doel dat men zich bewust wordt van mogelijke integriteitsrisico's in bepaalde functies. Hoe meer risicofactoren voorkomen in een functie (of hoe belangrijker deze factor voor de functie is), hoe belangrijker het is dat al in het werving- en selectieproces aandacht wordt besteed aan integriteit.

- Toegang tot 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
- Werken in de directe invloedssfeer van burgers / bedrijven

Nadat de kwetsbare functies binnen de organisatie in kaart zijn gebracht zijn er drie manieren om de organisatie zo in te richten dat de risico's die het hebben van kwetsbare functies met zich mee brengt worden geminimaliseerd. Dit zijn functie-roulatie, functiescheiding, en screening van kandidaten. Functie-roulatie is het beleid binnen een organisatie dat medewerkers in (zeer) kwetsbare functies na vooraf vastgestelde intervallen wisselen van functie. Functiescheiding beoogt door scheiding van taken en bevoegdheden te voorkomen dat een medewerker met aanzienlijke integriteitsrisico's te maken krijgt. Screening van kandidaten kan voorkomen dat werknemers in dienst worden genomen, die in voorgaande functies niet-integer gedrag hebben vertoond. Het voorkomen van solistische functie-uitoefening houdt in dat werknemers vanuit integriteitsoogpunt risicovolle processen in teamverband uitoefenen om collegiale controle mogelijk te maken.

5 Het afleggen van de eed of belofte

Bij de indiensttreding van medewerkers leggen deze de eed of de belofte af (20).

Toelichting

Het bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers laten afleggen van de eed, de belofte of een integriteitverklaring kan gebruikt worden om de integriteit van de organisatie te bevorderen. Onder integriteitverklaring wordt verstaan het afleggen van verklaring, waarin de tekst van de verklaring het belang van integer gedrag van de werknemer en de integriteit van de organisatie onderstreept.

Overheidsorganisaties kunnen het moment van de eed of de integriteitverklaring benutten om het belang van integriteit binnen de organisatie aan de orde te stellen. Verschillende personen binnen de organisatie kunnen de ambtseed of -belofte of de integriteitverklaring afnemen. Een direct ambtelijk leidinggevende kan bijvoorbeeld het afdelingshoofd zijn. De hoogst ambtelijk leidinggevende is bijvoorbeeld voor een gemeente de gemeentesecretaris respectievelijk de raadsgriffier of voor de politie de korpschef of de korpsbeheerder.

De verplichting om de eed of de belofte af te leggen is per 1 maart 2006 in de Ambtenarenwet opgenomen. Voor ambtenaren die reeds in dienst waren voor deze datum is het niet verplicht om de eed of belofte af te leggen. Het is wel mogelijk om in de rechtspositieregeling van een sector een verplichting tot het afleggen van de eed of belofte op te nemen voor alle medewerkers die werkzaam zijn in die sector. Dit is wenselijk omdat er anders binnen een organisatie ambtenaren werkzaam zijn die wel en ambtenaren die niet de eed of belofte hebben afgelegd.

6 Nevenwerkzaamheden

- a. Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van nevenwerkzaamheden (25).
- b. De organisatie houdt een geactualiseerd overzicht bij van de gemelde nevenwerkzaamheden (26).
- c. Er is een nadere regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden (29).

Toelichting

Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden die raakvlakken hebben met de functievervulling te melden aan het bevoegd gezag, waarna het bevoegd gezag deze registreert. Daarbij kan worden aangegeven aan de hand van welke criteria de toelaatbaarheid van nevenwerkzaamheden, getoetst aan de hoofdfunctie, wordt

beoordeeld. Deze verplichting geldt zowel voor ambtenaren van het Rijk als ook van de gemeenten.

Openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden is een nieuwe verplichting uit de Ambtenarenwet. Openbaarmaking moet in verband met de privacy niet in zijn algemeenheid gelden, maar moet beperkt blijven tot die gevallen waarin dat een wezenlijke bijdrage levert aan een transparant en deugdelijk overheidsoptreden. De plicht tot actieve openbaarmaking geldt voor een beperkt aantal functies. Het gaat hierbij vooral om functies in de hogere managementsfeer, die dicht bij de politiek staan. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen uitvoeringsregelingen treffen. Niet alle gegevens die dat bevoegd gezag voor de interne melding en beoordeling registreert zijn bedoeld om openbaar te worden gemaakt. Voor de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur, de geloofwaardigheid en controleerbaarheid van het functioneren van de overheid kan worden volstaan met openbaarmaking van twee (of, in voorkomend geval, drie) gegevens, te weten de functie, de nevenwerkzaamheid of -werkzaamheden van de betrokken functionaris en eventueel de aan het verrichten van de nevenwerkzaamheid verbonden beperkingen.

7 Financiële belangen

Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en transacties in effecten (30). Er worden functies aangewezen waarvoor deze meldplicht geldt.

Toelichting

In de Ambtenarenwet, artikel 125, is opgenomen dat er voorschriften dienen te worden vastgesteld terzake de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, enz. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremgeling relevant zijn. Het ligt in de rede dat een regeling voor de

melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.

In de praktijk kan het risico van financiële belangenverstremgeling zich onder meer voordoen bij ambtenaren die betrokken zijn bij of beslissingsbevoegd zijn inzake bijvoorbeeld aanbestedingen, subsidieverstrekkings, steunverlening, het verstrekken van leningen, het verlenen van advies- en onderzoeksopdrachten. Zo'n ambtenaar zou in de verleiding kunnen komen zich bij het nemen van functionele beslissingen te laten leiden door persoonlijk financieel belang.

Voor wat betreft transacties in effecten gaat het vooral om de toegang tot koersgevoelige informatie tijdens de uitoefening van de functie. Bijvoorbeeld dat een ambtenaar op de beurs wil handelen, terwijl hij in zijn taakveld de mogelijkheid heeft om koersgevoelige informatie voor privé-beleggingstransacties te verkrijgen.

In de private financiële wereld is het reeds langer gebruikelijk om door middel van insider- of complianceregelings oneigenlijk gebruik te voorkomen. Zo wordt veelal aan werknemers die met koersgevoelige informatie in aanraking komen de verplichting opgelegd om hun effecten in depot onder te brengen bij de effectenafdeling van het eigen bedrijf (locatieplicht) en voorts om vooraf toestemming te vragen voor een voorgenomen effectentransactie (autorisatieplicht). De hier bedoelde regelingen zijn ingevoerd op instigatie van de overheid.

Omdat in de relatie overheid-ambtenaar gelet op de grondwettelijke eisen ten aanzien van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer stringenter eisen van proportionaliteit en subsidiariteit gelden, kan en wil de overheid als werkgever niet zo ver gaan als in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Zo is het niet de bedoeling om een locatieplicht op te leggen of voorafgaande toestemming voor een effectentransactie te eisen. Wel is transparantie geboden om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen de hier in het geding zijnde risico's en belangen in te schatten en te reguleren. Die transparantie wordt bereikt door het voldoen aan de meldingsplicht en de plicht om desgevraagd nadere informatie en bescheiden te verstrekken. Op basis van deze meldingen en informatieverschaffing kan het bevoegd gezag aanwijzingen geven en bijvoorbeeld, via een 'restricted list', een verbod opleggen voor het handelen in bepaalde fondsen.

Het melden van financiële belangen ligt gevoeliger dan het melden van nevenwerkzaamheden. Voor het in ontvangst nemen van de eerstbedoelde meldingen wordt dan ook specifiek een functionaris aangewezen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een integriteitscoördinator of aan een compliance-officer die bij

sommige ministeries is aangewezen speciaal om te waken tegen oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Op hem of haar rust de plicht zorgvuldig met al deze gegevens om te gaan en de vertrouwelijkheid daarvan scherp te bewaken. Deze verplichting is echter ondergeschikt aan de plicht strafbare feiten te melden als hij in het kader van zijn werkzaamheden daarop zou stuiten (artikel 162 Wetboek van Strafvordering).

8 Maatregelen gericht op informatiebescherming

- a. De organisatie stelt voorschriften vast over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie (31).
- b. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen (32).

Toelichting

Maatregelen waarbij hieraan gedacht kan worden, zijn het cleandeskbeleid, toegangsbeveiliging, en een pasjessysteem. Informatiebescherming heeft ook betrekking op beveiliging van communicatie – en computerapparatuur

9 Relatiegeschenken

- a. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen (33).
- b. De regeling bevat een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen (34).

Toelichting

Voor ambtenaren is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat geschenken of diensten van meer dan € 50 in ieder geval niet mogen worden geaccepteerd. Een meldplicht houdt in dat indien een werknemer een geschenk of uitnodiging heeft ontvangen, deze binnen de organisatie (bij een persoon of dienstonderdeel) moet worden gemeld.

10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure

- a. De organisatie stelt een inkoop- een aanbestedingsbeleid vast (37).
- b. Het beleid bevat richtlijnen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding (38).

Toelichting

Inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn vanuit integriteitsoogpunt vaak kwetsbare procedures. Inkoop betreft uiteenlopende zaken van het aanschaffen van software tot de aanbesteding van grote bouw- of infrastructurele projecten. Het gaat dus om allerlei soorten leveringen, diensten en werken. Aanbesteding maakt onderdeel uit van het inkoopproces. Het is een vorm van marktbenadering, waarin de opdrachtgever na concurrentiestelling een opdracht gunt. De verschillende fasen van het tactische inkoopproces (specificeren van de opdracht, selecteren en contracteren van de leverancier) worden in een aanbesteding gestructureerd doorlopen. Doel is om het inkoopproces transparant, objectief en non-discriminatoire te laten verlopen

Wanneer u een inkoop- en aanbestedingsbeleid opstelt, hanteert u een groot aantal uitgangspunten. U wilt bijvoorbeeld milieubewust inkopen of streeft naar inkoopsynergie. De volgende beleidsuitgangspunten kunt u gebruiken bij het opstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- juridische beleidsuitgangspunten;
- ethische en ideële beleidsuitgangspunten;
- economische beleidsuitgangspunten;
- organisatorische beleidsuitgangspunten.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan inhouden welke taken bestaan, hoe deze moeten worden uitgevoerd en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden daarmee samenhangen.

11 Vertrouwenspersoon voor integriteit

Er wordt een vertrouwenspersoon of instantie voor integriteitskwesties aangesteld (44). De vertrouwenspersoon kan tevens belast zijn met vertrouwenstaken voor discriminatie of seksuele intimidatie (45).

Toelichting

De vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties is aanspreekpunt in de organisatie voor integriteitsvragen. Het gaat hier om een vertrouwenspersoon, op wie medewerkers een beroep kunnen doen. De exacte invulling van zijn taken, bevoegdheden en positie zal per organisatie verschillen. Hij kan een klankbordfunctie vervullen, waarbij ambtenaren advies kunnen inwinnen over integriteitsvraagstukken. Verder kan hij een meldpuntfunctie vervullen, waarbij ambtenaren (vermoedens van) integriteitschendingen, die binnen de eigen organisatie gepleegd worden, kunnen aankaarten.

12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand

- a. Er is voorzien in een procedure voor de wijze waarop binnen de organisatie vermoedens van aantastingen van de integriteit door de medewerkers aangekaart kunnen worden (klokkenluidersregeling) (46).
- b. De regeling bevat de toegang tot een onafhankelijke instantie (47).

Toelichting

De onafhankelijke instantie kan een onafhankelijke commissie zijn die bestaat uit personen, die niet in de organisatie werkzaam zijn.

13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

De organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek, nadat een vermoeden van misstand (melding/signaal van een vermoeden van een integriteitsinbreuk) gemeld is (48).

Toelichting

Het onderzoek kan leiden tot de conclusie dat sprake is van een integriteitsinbreuk. In dergelijk geval kan overwogen worden, een disciplinaire straf op te leggen, de politie in te schakelen, een rechtszaak te beginnen etc. Hiervoor bestaat binnen de organisatie een schriftelijk vastgelegde procedure.

Politieke ambtsdragers

In dit deel worden de onderwerpen beschreven die een noodzakelijk onderdeel zouden moeten vormen van een volwaardig integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers). Ook voor deze basisnormen zijn handreikingen, modellen en voorbeelden beschikbaar op www.integriteitoverheid.nl/modelaanpak.

1 Gedragscodes

- a. De organisatie beschikt over een gedragscode (3 en 4).
- b. De gedragscode is goed kenbaar voor betrokkenen (5).

Toelichting

Gedragscodes bieden houvast bij het bepalen en hanteren van integriteitsnormen. Een gedragscode kan zowel normen bevatten over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. In de model-aanpak wordt de verschillende overheidsorganisaties de ruimte gelaten om de inhoud van gedragscodes en integriteitsbeleid toe te snijden op de eigen situatie. De inhoud van de gedragscodes is niet voorgeschreven.

2 Nevenwerkzaamheden

- a. Er wordt een overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden van de politieke ambtsdragers bijgehouden en geactualiseerd (8).
- b. Vermeld wordt of nevenwerkzaamheden bezoldigd zijn (13).
- c. De gegevens over de nevenwerkzaamheden worden op een toegankelijke wijze openbaar gemaakt (12).

Toelichting

Veelal hebben politieke ambtsdragers naast hun politieke functie nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor deeltijd politieke functies is dat vaak noodzakelijk, omdat dit nevenfuncties zijn die zij vervullen naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. Gedurende het vervullen van het ambt kan de politieke ambtsdrager nieuwe of andere nevenwerkzaamheden gaan uitoefenen, waarbij het van belang is dat deze geregistreerd worden. Openbaarmaking kan geschieden door ter inzage legging. Het gebruik van internet kan de toegankelijkheid van de informatie vergroten.

3 Financiële belangen

Er is een regeling voor de melding van financiële belangen (14).

Toelichting

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, enz. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremming relevant zijn. Het ligt in de rede dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.

4 Maatregelen gericht op informatiebescherming

Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen (16).

Toelichting

Een integer ambtsdrager dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat informatie in goede handen is en niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor die informatie is verkregen. Informatiebescherming heeft ook betrekking op beveiliging van communicatie- en computerapparatuur.

5 Relatiegeschenken

- a. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen (17).
- b. De regeling bevat een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen (18).

Toelichting

Bij het afleggen van de ambtseed of belofte verklaren bestuurders en volksvertegenwoordigers dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden. Ook beloven ze geen geschenken of beloften te hebben aangenomen of te zullen aannemen om iets te doen of laten. Het ontvangen - en geven - van relatiegeschenken behoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de ambtsdrager niet in het geding kan komen. In dat kader is het van belang dat een geschenkenregeling wordt vastgesteld. Deze kan inhouden dat indien een ambtsdrager een geschenk of uitnodiging heeft ontvangen, deze wordt gemeld en geregistreerd. In het kader van het integriteitsbeleid dienen de begrippen geschenken en diensten ruim te worden geïnterpreteerd. Ook uitnodigingen voor een diner, excursie en evenementenbezoek zijn aangelegenheden waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg
Unie van Waterschappen
en het Nederlandse Politie Instituut

DTP en print

Directie Communicatie en Informatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

April 2006

De modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie bevat de noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid voor ambtenaren en politieke ambtsdragers. Overeengekomen is dat in 2007 alle betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet.