

Aandacht voor integriteit – integriteitsbeleid voor ambtenaren

Aandacht voor integriteit

We leven in een steeds sneller veranderende samenleving. We werken niet alleen voor, maar vooral ook samen met inwoners en ketenpartners en gebruiken daar nieuwe technologische hulpmiddelen bij. Dat draagt bij aan een betere dienstverlening van de samenleving, maar brengt ook risico's met zich mee.

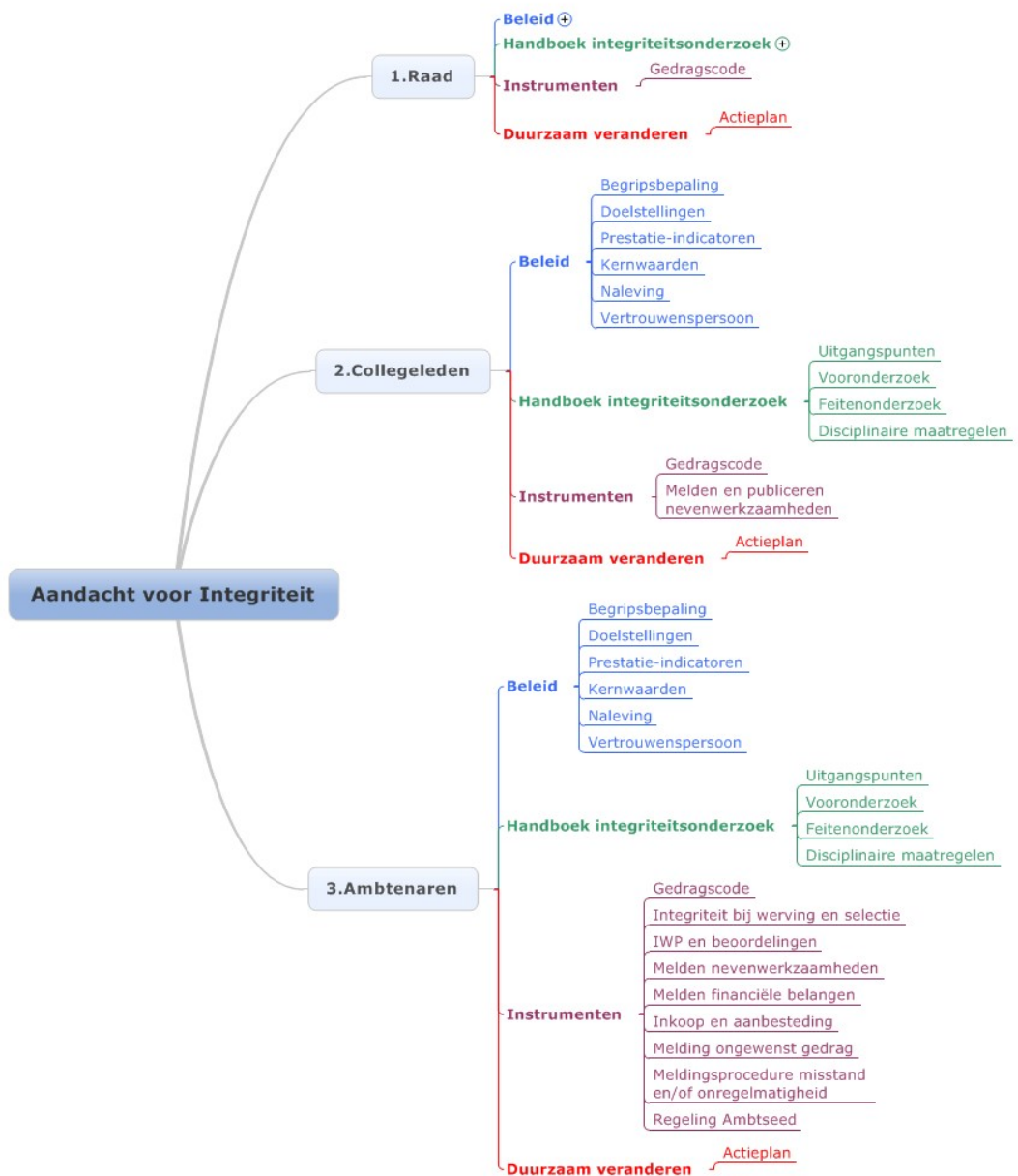
Een risico is het imago van de overheid. Het imago wordt deels beïnvloed door het handelen van mensen. Onze inwoners en ketenpartners mogen er zonder meer vanuit gaan dat wij betrouwbaar en integer zijn. Het is daarom voor iedere overheidsorganisatie wettelijk verplicht om een integriteitsbeleid op te stellen. Immers, degene die voor of bij een overheidsorganisatie werkt, heeft een bijzondere taak in de samenleving. Zonder vertrouwen in de overheid en haar regels, is de inwoner zelf ook niet bereid zich te houden aan de normen die het algemeen belang dienen. Integriteit is daarmee essentieel voor een goed functionerende overheid.

Een goed uitgedragen integriteitsbeleid beschermt bovendien degenen die voor de overheid werken, maar iedereen is en blijft zelf verantwoordelijk voor zijn / haar handelen. Bij de herijking van het beleid is een expliciete koppeling gemaakt met het informatiebeveiligingsplan. Dit plan is gericht op het verhogen van het informatiebeleid en verdere professionalisering van de informatiebeleidsfunctie in de organisatie. Een betrouwbare informatievoorziening is, net als integriteit, noodzakelijk voor het goed functioneren van de gemeente en de basis voor het beschermen van de rechten van burgers en bedrijven.

Daarbij geldt dat in de Gemeentewet is vastgelegd dat de burgemeester de taak heeft de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Door deze taak wettelijk te verankeren is voor alle betrokkenen in het bestuur duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de bestuurlijke integriteit is belegd. Wet- en regelgeving en gedragscodes zijn het kader voor hun handelen. Daarbij blijft de basisregel bestaan dat alle politieke ambtsdragers evenals de besturen, primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels en voor een integere invulling van hun taken.

Het herijkte integriteitsbeleid van gemeente De Ronde Venen is gericht op zowel raadsleden, collegeleden als ambtenaren. Het bestaat uit 4 delen:

1. [Het integriteitsbeleid, waarin wordt ingegaan op de definities, doelstellingen en kernwaarden.](#)
2. [Een handboek voor integriteitsonderzoek voor ambtenaren en voor bestuurders.](#)
3. [Instrumenten ter ondersteuning aan de uitvoering van het beleid. Het gaat onder meer over de gedragscodes, meldingsregeling, procedure ambtseed, werving & selectieregeling, etc.](#)
4. [Duurzaam veranderen. Bij dit thema staat het duurzaam borgen van integriteit centraal. Integriteit is immers essentieel in onze organisatie en vraagt continu aandacht.](#)



Integriteit in 1 oogopslag

Beleid

Bij dit thema gaat het om de vragen: wat is integriteit? Welke doelstellingen heeft de gemeente met het integriteitsbeleid? Welke prestatie-indicatoren worden gebruikt? Welke kernwaarden gelden er?

Wat is integriteit?

Er bestaan veel definities van integriteit, maar als het er op aan komt, heb je niets aan een omschrijving van het begrip. Het gaat er eigenlijk gewoon om je werk goed te doen, belangen op een juiste manier af te wegen en belangenverstrengeling, fraude en corruptie te voorkomen.

Integriteit werkt twee kanten op. Het gaat om je integriteit richting inwoners en ketenpartners. Ook gaat het om je integriteit als ambtenaar en bestuurder naar de organisatie.

Het gaat erom dat je zelf nadenkt over de kernwaarden die voortvloeien uit het bijzondere karakter van het werken bij de gemeente / overheid. En dat je je bewust bent van het belang die waarden te handhaven en elkaar daarop aan te spreken.

Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Het huidige beleid is geactualiseerd op basis van nieuwe ontwikkelingen en wetgeving. Daarnaast is het nieuwe beleid gevormd door de uitkomst van de workshops die in 2017 zijn georganiseerd.

Doelstellingen

Onze inwoners en ketenpartners mogen er zonder meer vanuit gaan dat wij betrouwbaar en integer zijn. Dat is het belangrijkste!

Dat vertrouwen is essentieel voor de legitimiteit en autoriteit van onze gemeente. Integer handelen is meer dan alleen het niet plegen van een strafbaar feit en het strikt houden aan de regels. Iedere professional komt vanuit zijn of haar specifieke taak veelvuldig voor de vraag te staan: Wat is hier nu de moreel juiste beslissing? Hoe beslissen wanneer de regels strijdig zijn, de kernwaarden van onze organisatie strijdig zijn, of in grijze gebieden van de wet? Kortom, het gaat om morele oordeelsvorming.

Het beleid biedt kaders om dit doel te bereiken. Concreet betekent dit:

- a. het bevorderen van het integriteitbewustzijn en het (moreel) verantwoord handelen evenals het beschermen tegen misstappen door onnodige risico's en verleidingen weg te nemen;
- b. het versterken van het vertrouwen in elkaar;
- c. het versterken van het vertrouwen van de klanten (inwoners, bedrijven) in de gemeente;
- d. het borgen van integriteit binnen de gemeentelijke / bestuurlijke organisatie;
- e. zorgen voor een balans tussen het zelfstandig oordelen en handelen, en het voorkomen en zorgvuldig aanpakken van integriteitschendingen.

Het gaat erom dat je leert nadenken over de kernwaarden die voortvloeien uit het bijzondere karakter van het werken bij de gemeente. En dat iedereen bij de gemeente zich bewust is van het belang die waarden te handhaven en elkaar daarop aan te spreken.

Het beleid geldt voor iedereen die bij of voor gemeente De Ronde Venen werkt: raadsleden, collegeleden, ambtenaren, commissieleden, ketenpartners, externen.

Prestatie-indicatoren

1. Raadsleden, ambtenaren en bestuurders handelen integer.
Er komt een belevingsonderzoek om te meten of in de praktijk het gewenste gedrag zichtbaar is.
2. 100% getekende integriteitsverklaring
Zowel voor nieuwe medewerkers als voor inhuur geldt dat zij voorafgaand aan de eerste werkdag een integriteitsverklaring tekenen. Het tekenen is een aanstellingseis en de ambtenaar / inhuurkracht is verantwoordelijk dat deze norm wordt gehaald, ondersteunt door de teamleider. De integriteitsverklaring wordt geregistreerd in het personeels- en salarissysteem Beaufort en worden toegevoegd aan het personeelsdossier in Youforce.
3. 100% geldige VOG
Iedereen die voor de gemeente werkt (medewerkers, inhuur, bestuurders, externe ketenpartners) heeft vóór de eerste werkdag een geldige VOG afgeleverd. Een geldige VOG is een aanstellingseis. De VOG's worden geregistreerd in het personeels- en salarissysteem Beaufort en worden toegevoegd aan het personeelsdossier in Youforce. Bovendien blijft de VOG geldig door tijdsverlenging (per 3 jaar voor risicoprofiel A en 4 jaar voor risicoprofiel B). De leidinggevende is verantwoordelijk dat deze norm wordt gehaald, ondersteunt door HR.
Voor raadsleden mag geen VOG worden aangevraagd.
4. 100% afgelegde eed
Binnen 2 weken na indiensttreding legt een nieuwe ambtenaren een eed af. Vanuit HR wordt iedere 2 weken (dinsdag 9.00 uur) een bijeenkomst gepland waarin medewerkers en inhuurpersoneel die in die periode zijn gestart, de eed / belofte afleggen aan de gemeentesecretaris. Dit benadrukt ook het belang van integriteit in onze organisatie. De medewerker is verantwoordelijk dat deze norm wordt gehaald, gestimuleerd door zijn / haar leidinggevende. HR organiseert de sessie. Raadsleden en Collegeleden leggen bij hun benoeming de eed en belofte af.
5. Melding datalek binnen 72 uur bij de autoriteit
Sinds 1 januari 2016 geldt de meldplicht datalekken. Deze meldplicht houdt in dat organisaties (zowel bedrijven als overheden) direct een melding moeten doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens zodra zij een ernstig datalek hebben. En soms moeten zij het datalek ook melden aan de betrokkenen (de mensen van wie de persoonsgegevens zijn gelekt). De leidinggevende is verantwoordelijk dat deze norm wordt gehaald, ondersteunt door de CISO.
6. Minstens 1 keer per jaar wordt integriteit besproken tijdens het werkoverleg.
De leidinggevende is verantwoordelijk om integriteit uit te dragen. Onderdeel daarvan is de agendering van het thema voor het werkoverleg (teamoverleg/afdelingsmanagementoverleg/directiemanagementoverleg). Tijdens dit overleg wordt onder meer gesproken over casuïstiek. Het is wenselijk om dit meerdere keren per jaar te doen. Minimaal 1 verslag van dit overleg wordt naar de HR adviseur gestuurd. Daarnaast is integriteit onderdeel van het IWP-gesprek.

Kernwaarden

De gemeente De Ronde Venen kiest voor de volgende kernwaarden als het gaat om integriteit:

- **Dienstbaarheid**
Het handelen van medewerkers / bestuurders is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uit maken. Vraag: hoever mag mijn medewerking gaan?
- **Functionaliteit**
Het handelen van medewerkers / bestuurders heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult. Vraag: wat ik doe, dient dat mijn functie?
- **Onafhankelijkheid**
Het handelen van een medewerker / bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden. Vraag: behoud ik de vrijheid van handelen?
- **Openheid**
Het handelen van een medewerker / bestuurder is open en transparant, zodat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de medewerker en zijn beweegredenen daarbij. Vraag: ben ik aanspreekbaar voor anderen op mijn doen en laten?
- **Betrouwbaarheid**
Op een medewerker / bestuurder moet men kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven. Vraag: doe ik wat ik zeg, laat ik wat ik niet kan?
- **Zorgvuldigheid**
Het handelen van een medewerker / bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen. Vraag: hoe wil ik zelf behandeld worden?

In de kernwaarden en de gedragscodes staat beschreven welke verplichtingen bij de uitvoering van het werk / uitoefening van het ambt bij de gemeente horen. Ondanks een omschrijving van deze verplichtingen kan het zijn dat je twijfelt over de juiste uitvoering van je werk. Bespreek dat dan met je leidinggevende, collega of een vertrouwenspersoon.

Schenden van het integriteitsbeleid

Ondanks alles kan het toch voorkomen dat er gehandeld wordt in strijd met de regels. Dan moet duidelijk zijn welke stappen ondernomen kunnen of moeten worden.

Controle op naleving van de regels door ambtenaren, bestuurders, externen en ketenpartners moet worden gewaarborgd. Bijvoorbeeld door structurele registratie, monitoring en auditing van inloggegevens, registreren van de VOG, bespreken van integriteit en informatiebeveiliging in het werkoverleg of workshops. Om integriteitsincidenten te kunnen beheersen zijn registraties en rapportages ontwikkeld. Monitoren omvat het registreren, kwalificeren, rapporteren, escaleren en evalueren van Integriteits- en beveiligingsincidenten.

Disciplinaire maatregelen

Wie niet integer werkt, pleegt plichtsverzuim. Dat kan voor ambtenaren een disciplinaire straf tot gevolg hebben (artikel 16:1:1 CAR/UWO). De zwaarte in disciplinaire maatregelen varieert: van een schriftelijke berisping tot schorsing, strafontslag en/ of gerechtelijke vervolging. Voor raads- en collegeleden gelden rechtspositioneel eigen spelregels. Voor externen is het handelen tegen het beleid reden om het contract te beëindigen.

Er is een formeel onderzoeksproces beschreven in het geval van (bewust) niet handelen conform het integriteitsbeleid, het doorbreken van beveiligingsmaatregelen of het overtreden van het informatiebeveiligingsbeleid of beveiligingsvoorschriften. Op basis van de ernst van de overtreding wordt bepaald of er reden is tot het opleggen van een schorsing en elke disciplinaire maatregel wordt gehanteerd.

Deze procesbeschrijving voor de afhandeling van incidenten, voor eventuele disciplinaire maatregelen en voor de contacten met justitie ondersteunt een eenduidige manier van handelen, zodat willekeur wordt voorkomen.

Vertrouwenspersonen

De gemeente heeft twee vertrouwenspersonen (zie het personeelsplein op Intranet). Integriteitskwesties kunnen worden gemeld bij de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon vervult een klankbordfunctie, waarbij medewerkers een luisterend oor wordt geboden en wordt geïnformeerd over de regels, procedures en afspraken. Tevens is een vertrouwenspersoon aanspreekpunt voor ongewenst gedrag en kan hij/zij bemiddelen bij een conflict.

Vervolg

De praktische vertaling van het integriteitsbeleid omvat

1. **Handboek voor integriteitsonderzoek**
2. **Instrumenten zoals gedragscode, arbeidsvoorwaardenbeleid, etc..**

Handboek voor integriteitsonderzoek

Uitgangspunten

Om integriteit te bevorderen is zowel preventief als repressief beleid belangrijk. Ondanks inspanningen om integriteitsschendingen te voorkomen, kan er sprake zijn van vermeende integriteitsschending. Bij een vermeende integriteitsschending beslist het bevoegd gezag of er voldoende aanleiding is om een onderzoek¹ in te stellen of aangifte te doen. Voor vermeende integriteitsschendingen binnen het ambtelijk apparaat is binnen gemeente De Ronde Venen bepaald dat de gemeentesecretaris het bevoegd gezag is. Bij bestuurlijke schendingen is dat de burgemeester. Het is daarbij essentieel dat er **zorgvuldig onderzoek** wordt gedaan. Kenmerken van een zorgvuldig onderzoek, zijn:

Belangenafweging

Zorgvuldig onderzoek betekent onder andere dat de belangen van *alle betrokkenen* op de juiste manier worden gewogen.

Professionaliteit

Het is erg belangrijk dat het onderzoek op een professionele manier wordt uitgevoerd. Dat betekent in de eerste plaats dat de onderzoeker in kwestie deskundig is. Hij moet weten hoe hij een onderzoek uitvoert en welke methoden hij hiervoor (mag) inzet(ten). In de tweede plaats moet hij iedereen die bij het onderzoek betrokken is, op de juiste manier aanspreken en met respect behandelen. Het spreekt voor zich dat de onderzoeker zich moet onthouden van ontoelaatbare handelingen, zoals het uitoefenen van (fysieke of psychische) druk, of het misleiden van betrokkenen.

Waarheidsvinding

Een onderzoek moet altijd een zo volledig mogelijk beeld geven van een incident. Daarom wordt zowel belastend als ontlastend materiaal verzameld en vastgelegd. Een zorgvuldig onderzoek zal alle omstandigheden waaronder het incident heeft plaatsgevonden belichten, *ook als die omstandigheden kritisch uitvallen voor de opdrachtgever*. Het doel van het onderzoek is namelijk niet het bewijzen van het vermoeden en hiervoor een schuldige aan te wijzen; het moet gaan om *waarheidsvinding*. Daarbij is de kernvraag: is er inderdaad sprake van integriteitsschending? En zo ja, binnen welke context vond die plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij?

Consistentie

Consistentie betekent onder andere dat organisaties altijd op alle meldingen over integriteitsschendingen reageren. Niet de ene keer wel en de andere keer niet. Dat betekent niet dat op elke melding een onderzoek volgt. Soms is het doen van onderzoek niet mogelijk of om een andere reden ongewenst. De reden waarom in het ene geval wel en in het andere geen onderzoek wordt gedaan, moet uiteraard wel altijd uitgelegd (kunnen) worden.

Zonder aanzien des persoons

Ook leidinggevers en bestuurders maken zich soms schuldig aan integriteitsschendingen. Bij de beslissing om over te gaan tot onderzoek en het vaststellen van de hoogte van een eventuele maatregel, wordt geen verschil gemaakt tussen rangen en standen.

In verhouding tot de ernst van het gedrag

Hierbij spelen twee begrippen een rol: *proportionaliteit en subsidiariteit*. Elk onderzoek moet proportioneel zijn. Dat wordt ook door de rechter getoetst. Proportioneel betekent dat het onderzoek en de gebruikte methoden in verhouding moeten staan tot de norm die is geschonden. Is de onderzoeksmethode eenmaal vastgesteld, dan wordt altijd gekozen voor de minst ingrijpende optie. Dat wil zeggen: alleen die handelingen die echt nodig zijn, en tijdens een korte periode. De lasten van het onderzoek worden anders voor de betrokkene(n) te zwaar in verhouding tot het onderzoeks- of organisatiebelang. Bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode moet ook worden afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (*subsidiariteit*). Is de benodigde informatie bijvoorbeeld ook te krijgen door de betrokkene en eventuele getuigen te horen, dan is observatie niet nodig.

Zonder vooringenomenheid

Voringenomenheid houdt in dat een onderzoek niet met open vizier wordt uitgevoerd. Als je van tevoren al denkt te weten hoe het zit, dan leidt dat tot tunnelvisie en sta je niet meer open voor andere

1) BIOS – link http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/handreiking_zorgvuldige_handhaving.pdf

opties. De betrokken ambtenaar hoeft zijn onschuld niet te bewijzen; de organisatie moet bewijzen dat het aannemelijk is dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan een integriteitsschending. En dat dat plichtsverzuim met zich meebrengt.

Er zijn aparte bijlagen met processchema's voor integriteitsonderzoek bij (vermeende) schendingen bij raadsleden, collegeleden en ambtenaren.

Instrumenten

In dit thema staan de rechtspositionele regelingen voor ambtenaren en bestuurders die betrekking hebben op integriteit. In de arbeidsvoorwaardenregelingen van gemeente De Ronde Venen wordt in meerdere regelingen aandacht besteed aan integriteit en informatiebeveiliging. Het gaat om:

1. **Gedragscode ambtenaren** hierin is een expliciete beschrijving van de normen en waarden voor het gedrag van ambtenaren opgenomen. Zo gaat het over omgangsvormen, melden van nevenfuncties, voorkomen van corruptie en het handelen bij ontvangst van geschenken.
2. **Integriteit bij werving en selectie personeel** staat centraal. Zonder integriteitsverklaring en VOG kun je niet bij/voor de gemeente werken. Nieuwe medewerkers leggen ook een eed af. Bovendien kent de gemeente risicovolle/kwetsbare functies. De uitvoering van deze functie vraagt extra aandacht voor integriteit. In de Arbeidsvoorwaardenregelingen van gemeente De Ronde Venen is een procedure regeling opgenomen.
3. **Individueel Werkplan ambtenaren (IWP)**. Het spreken over dilemma's en moreel juiste handelingen is een vast onderdeel van het IWP-gesprek. De leidraad voor het gesprek is hierop aangepast. In de Arbeidsvoorwaardenregelingen van gemeente De Ronde Venen is een procedure regeling opgenomen.
4. **Het melden van nevenwerkzaamheden is een verplichting**. De uitvoering van nevenwerkzaamheden is niet verboden, zolang het een goede functie vervulling niet in de weg staat. In de gedragscode wordt expliciet hierop ingegaan.
5. **Melding financiële belangen** Financiële belangen kunnen in sommige gevallen een onafhankelijke besluitvorming in de weg staan. Zoals belangen in ondernemingen die een relatie met een gemeente hebben. Gemeenten leggen daarom in de gedragscode vast hoe medewerkers omgaan met financiële belangen. De basis voor melding van financiële belangen is neergelegd in artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet en artikel 15:1f van de Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten (CAR).
6. **Inkoop- en aanbestedingsprocedure** Gemeente De Ronde Venen heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid en algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld.
7. **Meldingsprocedure ongewenst gedrag ambtenaren** Er is een meldingsprocedure voor ongewenst gedrag voor ambtenaren. Ongewenst gedrag kan onder meer betrekking hebben op seksuele intimidatie, agressie, geweld, intimidatie en discriminatie. Medewerkers die geconfronteerd worden met ongewenst gedrag kunnen dit melden bij de interne vertrouwenspersoon of eventueel bij de vertrouwenspersoon van de externe Klachtencommissie van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)
8. **Meldingsprocedure bij het (vermoeden van) een misstand en/of onregelmatigheid** Hierin is de procedure opgenomen die ambtenaren dienen te volgen bij het melden van een vermoeden daarvan.
9. **Gedragscode collegeleden** hierin is een expliciete beschrijving van de normen en waarden voor het gedrag van collegeleden opgenomen. Zo gaat het over omgangsvormen, melden van nevenfuncties, voorkomen van corruptie en het handelen bij ontvangst van geschenken.
10. **Gedragscode raadsleden** hierin is een expliciete beschrijving van de normen en waarden voor het gedrag van ambtenaren opgenomen. Zo gaat het over omgangsvormen, melden van nevenfuncties, voorkomen van corruptie en het handelen bij ontvangst van geschenken.

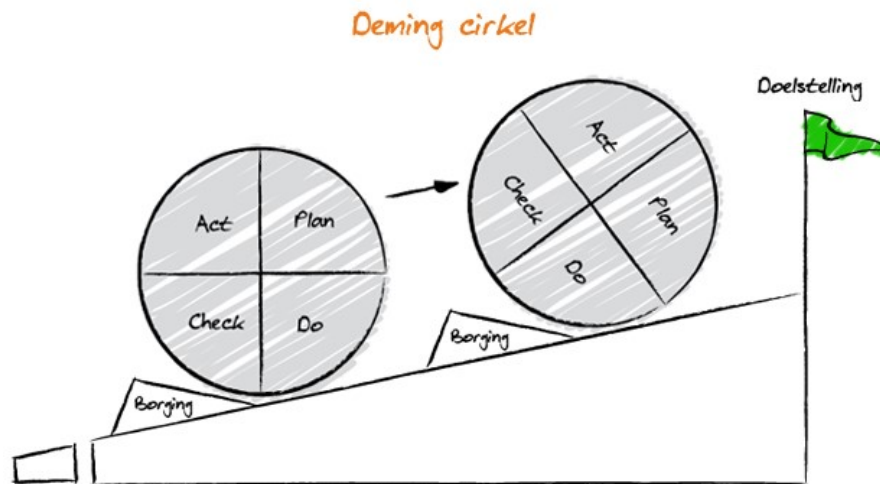
Duurzaam veranderen

Lerend veranderen

Bij dit thema staat het duurzaam borgen van integriteit centraal. Integriteit is immers essentieel in onze organisatie en vraagt continu aandacht. Uit de workshops over integriteit is vooral naar voren gekomen dat de aandacht voor integriteit op een praktisch manier moet gebeuren. En in een vorm die aansluit bij alle medewerkers. Nu werken in een gemeente doeners, denkers, ondernemers en dienstverleners, kortom, een zeer gemixte cultuur. De code en regelingen hebben op iedereen betrekking, maar het zijn instrumenten. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Belangrijk voor het duurzaam borgen van integriteit in de cultuur is een lerende organisatie. In 1990 heeft Peter Senge in *de vijfde discipline* een theorie ontwikkeld over het veranderen en het leren van mensen in organisaties. Vrij vertaald zijn volgens deze theorie in een lerende organisatie mensen voortdurend bezig om hun capaciteiten te verbeteren (te leren) om datgene te bereiken wat ze echt willen. In een lerende organisatie worden nieuwe ideeën en collectieve ambities aangemoedigd. Deze

worden continu afgemeten aan de organisatiedoelstellingen. Voor integriteit betekent dit dat er een veilige omgeving is om dilemma's te bespreken en dat er ruimte is om casuïstiek te bespreken.



Borging in lijn via implementatie werkgroep

Om opvolging te geven aan het integriteitsbeleid wordt een implementatie werkgroep opgericht onder leiding van de adviseur Arbeidsvoorwaarden en Rechtspositie (Fleur van Ginkel) met als projectgroepleden onder meer: de privacy officer, de CISO, de communicatiemedewerker, de HR adviseur, de salarisadministrateur, de (plaatsvervangend) griffier, de teamleider en juridisch adviseur.