

- DEFINITIEF -

# **Advies en Programma van Eisen Toolbox Integriteit sector waterschappen**

3 april 2018

*A&O fonds Waterschappen*





## Inhoudsopgave

1.	Ten geleide	2
2.	Advies	2
2.1	Visie op toolbox Integriteit	2
2.2	Nieuwe ontwikkelingen: actualisering toolbox	3
2.2.1	Bevorderaar van bestuurlijke integriteit	3
2.2.2	Huis voor Klokkenluiders	3
2.2.3	Meldplicht datalekken	4
2.2.4	Normalisering ambtelijke rechtspositie	4
2.3	Elementen toolbox	4
2.4	Vormgeving toolbox	5
3.	Programma van eisen	5
3.1	Integriteitsbeleid en verantwoording	5
3.2	Gedragcode	7
3.3	Ambtseed of -belofte	8
3.4	Nevenwerkzaamheden en financiële belangen	9
3.5	Aantasting van integriteit	10
3.6	Inventarisatie kwetsbare functies en processen	12
3.7	Versterken integriteitsbewustzijn	13
3.8	Toetsing van beleid, beleving en effectiviteit	14

## 1. Ten geleide

Stichting Arbeidsmarkt & Ontwikkelingsfonds Waterschappen (hierna: A&O-fonds Waterschappen) heeft in 2013 in samenwerking met zijn partners, een toolbox integriteit ontwikkeld voor onder meer het ontwikkelen, actualiseren of toetsen van integriteitsbeleid binnen waterschappen.

In de huidige toolbox<sup>1</sup> zijn diverse instrumenten voor het ontwikkelen, actualiseren of toetsen van het integriteitsbeleid opgenomen. De huidige toolbox is opgebouwd aan de hand van de dertien basisnormen voor (ambtelijk) integriteitsbeleid uit de 'Modelaanpak basisnormen Integriteit' opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de politie, de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2006. Onder de verschillende basisnormen hangen handreikingen, formats, richtlijnen en modelregelingen die de waterschappen kunnen gebruiken bij het ontwikkelen, actualiseren of toetsen van hun integriteitsbeleid. Ook zijn in de toolbox hyperlinks opgenomen naar diverse relevante websites met het oog op integriteit(sbeleid) en naar de Cao Waterschappen. Tevens is een document met veel gestelde vragen over integriteit opgenomen en een document met voorbeelden van dilemma's uit de praktijk.

Het A&O-fonds Waterschappen wil in 2018 een nieuwe impuls geven aan het integriteitsbeleid binnen de sector Waterschappen. Hiervoor staan twee activiteiten op de planning:

1. Het actualiseren van de huidige toolbox integriteitsbeleid sector waterschappen;
2. Het starten van een informatiecampagne.

Doel van deze exercitie is om te komen tot een up-to-date toolbox die niet alleen voorziet in de behoeften van waterschappen op het gebied van (ambtelijk) integriteitsbeleid, maar ook inspeelt op actuele en voorgenomen juridische ontwikkelingen. In samenwerking met een afvaardiging van waterschappen (hierna: de werkgroep) is in deze eerste fase in kaart gebracht welke elementen uit de toolbox aanpassing verdienen, welke elementen onderdeel moeten uitmaken van de toolbox en hoe de toolbox gepresenteerd kan worden voor een optimaal en toegankelijk gebruik. De volgende fase is om ook daadwerkelijk de toolbox up-to-date te maken.

In deze notitie zetten wij daartoe het advies met bijbehorend programma van eisen uiteen. Het advies met programma van eisen betreft nadrukkelijk een co-creatie tussen het A&O-fonds, BING en de werkgroep leden, waarbij ook de UvW inbreng heeft gehad.

## 2. Advies

### 2.1 Visie op toolbox Integriteit

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat een effectief integriteitsbeleid vraagt om een goede balans tussen het hanteren van duidelijke normen en een (organisatie)cultuur waarmee men zich (intrinsiek) kan identificeren. Integriteitsbeleid is dan niet beperkt tot het top-down opleggen van normen, maar ook in het bewerkstelligen van een integere organisatiecultuur.

Niet alleen moet het juridisch instrumentarium op orde zijn, de uitdaging ligt vooral in het bewerkstelligen van een open werkklimaat waarin alle betrokkenen verantwoordelijkheid dragen voor integer handelen, waar ruimte is om twijfels bespreekbaar te maken en waar men op goede wijze kan inspelen op onvoorziene situaties. Het is de wens van de werkgroep om ook hier een handreiking naar de waterschappen te doen.

Het karakter van de toolbox is dan ook: normstellend daar waar het moet, faciliterend daar waar het kan. Uitgangspunt is dat de tools door een met integriteit belaste functionaris binnen de waterschappen kan worden toegepast. Dat kan een integriteitscoördinator zijn, maar ook leidinggevendenden hebben een belangrijke functie bij het borgen van integriteit in de organisatie. Zij hebben immers niet alleen een controlerende en

---

<sup>1</sup> [http://hrm.aenowaterschappen.nl/nl/aeno\\_instrument/Toolbox-Integriteit](http://hrm.aenowaterschappen.nl/nl/aeno_instrument/Toolbox-Integriteit)

handhavende rol bij het signaleren van en optreden in (dreigende) integriteitsschendingen, maar zijn juist ook in het faciliteren en stimuleren van een positief en veilig werkklimaat, cultuurdragers. Leidinggevenden moeten het goede voorbeeld geven en trachten de juiste voorwaarden te scheppen om de medewerkers in staat te stellen 'het juiste' te doen. Dit vergt equipering. Deze toolbox beoogt ook daarin een handreiking te zijn.

## **2.2 Nieuwe ontwikkelingen: actualisering toolbox**

Zoals hiervoor beschreven is de toolbox integriteit in 2013 ontwikkeld en sinds die tijd niet geactualiseerd. De werkgroep wenst te komen tot een up-to-date toolbox die inspeelt op actuele en voorgenomen juridische ontwikkelingen. Hierna worden enkele ontwikkelingen beschreven en worden hun gevolgen voor (de elementen uit) de toolbox besproken.

### **2.2.1 Bevorderaar van bestuurlijke integriteit**

Per 1 februari 2016 is in de Waterschapswet opgenomen dat de dijkgraaf (of watergraaf) de bestuurlijke integriteit van het waterschap moet bevorderen. De dijkgraaf had ingevolge de Waterschapswet al een algemene verplichting om zorg te dragen voor een goede behartiging van de aangelegenheden van het waterschap. Die zorgplicht is nu expliciet gemaakt daar waar het om bestuurlijke integriteit gaat. Mede in het licht van het bevorderen van een weerbaar bestuur, is door de Minister van BZK reeds het voornemen aangekondigd om een vorm van integriteitstoetsing voor leden van het dagelijks decentraal bestuur in te voeren. Daarbij zal ook de sector Waterschappen niet achterblijven.

De wetgever stelt dat bij (vermoedens van) integriteitsschendingen van politiek ambtsdragers, optreden van de dijkgraaf wordt verwacht. Dat was in de praktijk doorgaans al impliciet het geval, maar de wetgever stelt dat bij de vervulling van deze taak buiten twijfel moet staan dat de dijkgraaf daarin een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. De wetgever kent daarbij gewicht toe aan het feit dat de dijkgraaf zijn rol onafhankelijk en onpartijdig vervult. Onder die nieuwe verantwoordelijkheid valt volgens de wetgever in ieder geval het in preventieve zin adviseren of coachen, het aanklaarten van dilemma's of – in geval van incidenten – het entameren van onderzoek.

Ten aanzien van de ambtelijke organisatie ligt het om rechtspositionele redenen niet voor de hand dat de dijkgraaf hierin een soortgelijke rol vervult. Dit ligt op de weg van het ambtelijk management. Wel kunnen meldingen voor vermoedens van misstanden en/of klachten over ongewenste omgangsvormen (mede) betrekking hebben op politiek ambtsdragers. In de meldingsregeling c.q. klachtenregeling kan om die reden niet worden volstaan met het uitzonderen van politiek ambtsdragers. Het is de wens van de werkgroep dat de regelingen ook in die gevallen een met waarborgen omklede procedure bieden.

Daarnaast ziet de werkgroep in algemene zin een rol voor de dijkgraaf door – al of niet samen met de secretaris-directeur – integriteit als onderwerp op de agenda te zetten en betrokken te zijn c.q. een rol te vervullen bij de aandacht die binnen de organisatie wordt gegeven aan het onderwerp, zoals bij het afleggen van de ambtseed of -belofte.

### **2.2.2 Huis voor Klokkeluiders**

Per 1 juli 2016 is het Huis voor Klokkeluiders (HvK) gestart. Hierin zijn verschillende instanties samengevoegd, waaronder (een deel van) het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) en het adviespunt Klokkeluiders. Op grond van de nieuwe wet zijn werkgevers (publiek en privaat) waar ten minste vijftig werknemers werkzaam zijn, verplicht om een procedure vast te stellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand. Deze procedure moet voldoen aan een aantal minimale eisen, zoals de rolverdeling binnen een organisatie, de in acht te nemen vertrouwelijkheid en – met name – de rechtsbescherming van melders.

Nieuw is dat de afdeling Onderzoek van het HvK een wettelijk mandaat heeft om, onder voorwaarden, in tweede instantie op te treden. De werkgroep wenst deze ontwikkeling mee te nemen in het samenstellen van de toolbox. Voor de meldingsregeling voor vermoedens van misstanden, de klachtenregeling voor

ongewenste omgangsvormen en de positionering van de vertrouwenspersoon kan grotendeels worden aangesloten bij bestaande modelregelingen en handreikingen.

### **2.2.3 Meldplicht datalekken**

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. Soms moeten zij het datalek ook melden aan de betrokkenen (de mensen van wie de persoonsgegevens zijn gelekt). De Autoriteit Persoonsgegevens heeft beleidsregels voor de meldplicht van datalekken opgesteld. Deze beleidsregels zijn bedoeld om organisaties te helpen bij het bepalen of er sprake is van een datalek dat zij moeten melden.

De omgang met persoonsgegevens is een thema dat de laatste tijd bijzondere belangstelling kent. Daarbij komt dat vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming van kracht is. Deze AVG komt voort uit Europese wetgeving, genaamd de General Data Protection Regulation (GDPR).

Het voorgaande is voor de werkgroep reden om het thema te incorporeren in de toolbox, door in de gedragscode aandacht te schenken aan de omgang met gevoelige informatie.

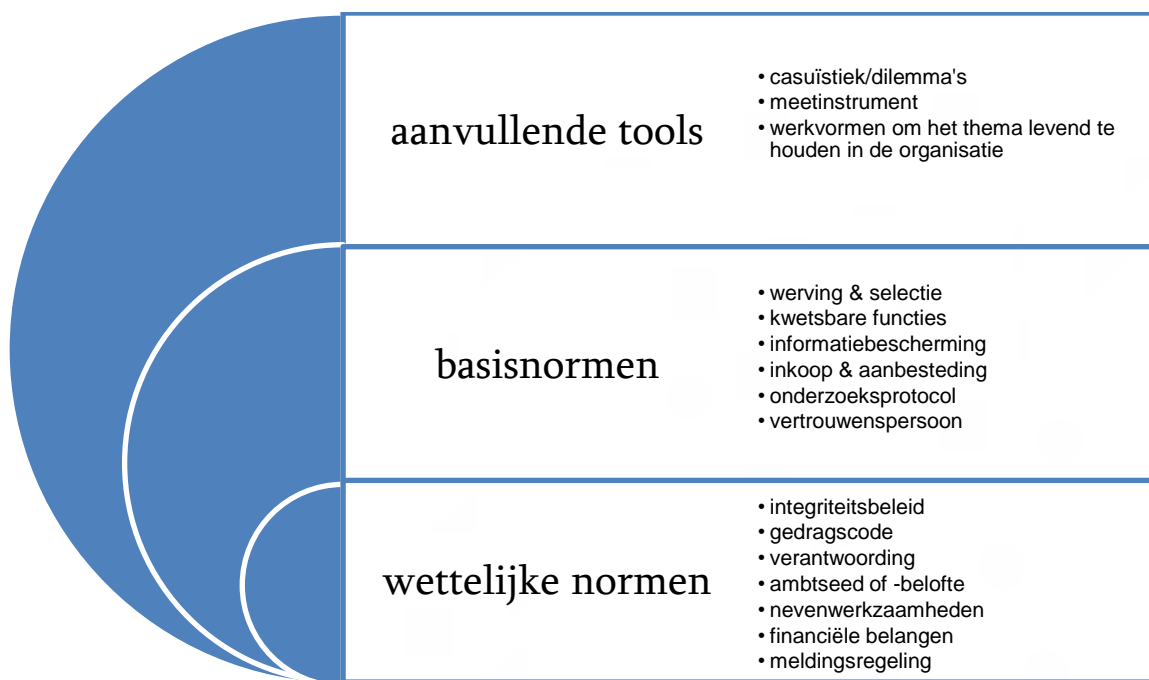
### **2.2.4 Normalisering ambtelijke rechtspositie**

De Eerste Kamer heeft op 8 november 2016 ingestemd met het wetsvoorstel 'Normalisatie rechtspositie ambtenaren' (WNRA). Dit wetsvoorstel beoogt een zo groot mogelijke uniformiteit te bewerkstelligen in de rechtspositie van ambtenaren en 'gewone' werknemers. Een en ander betekent dat de ambtelijke rechtspositie verdwijnt, maar de ambtelijke status blijft in stand. De nieuwe Ambtenarenwet bevat derhalve bepalingen die enkel voor personen met dit bijzondere ambt gelden. Opvallend is dat met name c.q. vrijwel uitsluitend de (reeds bestaande) integriteitsbepalingen in stand blijven.

De beoogde inwerkingtreding van de wet is – naar wij begrijpen – 1 januari 2020. Met het oog op een toekomstbestendige toolbox ligt het voor de hand nu reeds waar mogelijk rekening te houden met de wijzigingen die aanstaande zijn, onder meer in de te hanteren terminologie.

## **2.3 Elementen toolbox**

De huidige toolbox is voornamelijk opgebouwd aan de hand van de dertien basisnormen uit de 'Modelaanpak basisnormen Integriteit'. Deze dertien basisnormen zijn een combinatie van wettelijke vereisten op het gebied van integriteitsbeleid en aanvullende normen. De werkgroep stelt zich op het standpunt dat de wettelijke vereisten en de basisnormen zoveel mogelijk als een coherent/consistent geheel een plek moeten krijgen binnen de toolbox, aangevuld met aanvullende tools naar behoefte. De gedachte is dat de toolbox voorziet in de elementaire onderdelen van een goed integriteitsbeleid. Daarnaast zou de werkgroep graag over aanvullende tools beschikken om binnen waterschappen het integriteitsbewustzijn te versterken en om het gehanteerde beleid en de beleving daarvan bij medewerkers, te kunnen toetsen op effectiviteit.



De elementen en de visie van de werkgroep daarop, zijn hierna uitgewerkt in het programma van eisen. In een aantal gevallen kan worden aangesloten bij reeds ontwikkelde modelteksten, -regelingen, handreikingen, werkvormen en/of best practices.

## 2.4 Vormgeving toolbox

De huidige toolbox is voornamelijk opgebouwd aan de hand van de dertien basisnormen uit de 'Modelaanpak basisnormen Integriteit' en is vormgegeven als een lijst met hoofdonderwerpen met daaronder deelonderwerpen en bijbehorende handreikingen, formats, richtlijnen en modelregelingen.

De geactualiseerde toolbox dient aan te sluiten bij de structuur van de website van het A&O fonds sector waterschappen en krijgt bij voorkeur een tegelstructuur naar het voorbeeld van de algemene website van het A&O fonds sector waterschappen. De geactualiseerde toolbox moet dusdanig vormgegeven zijn dat het gebruik ervan wordt gestimuleerd. Dit betekent dat de toolbox laagdrempelig toegankelijk moet zijn, helder en overzichtelijk moet zijn. Het is de wens van de werkgroep dat in de vormgeving van de toolbox rekening wordt gehouden met de doelgroep van de toolbox. In de werkgroep is naar voren gekomen dat de doelgroep voornamelijk de integriteitsfunctionarissen van de waterschappen is. Deze functionarissen gebruiken de toolbox voor de vormgeving van het beleid binnen het eigen waterschap. Tevens is het de wens van de werkgroep dat in de vormgeving onderscheid wordt gemaakt tussen tools met een verplicht karakter en tools die aanvullend kunnen worden ingezet. Ook ligt een grafisch onderscheid tussen modelteksten en handreikingen volgens de werkgroep in de rede.

## 3. Programma van eisen

### 3.1 Integriteitsbeleid en verantwoording

#### **Wettelijke basis**

Artikel 125quater Ambtenarenwet

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;

- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. (...)
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

#### **Basisnormen**

##### 1 Aandacht voor integriteit

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

##### 5 Het afleggen van de eed of belofte

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

#### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van het integriteitsbeleidsplan is om een handreiking te bieden met handvatten voor het karakter van het integriteitsbeleidsplan, de verschillende elementen die hierin een plek kunnen hebben en de onderliggende afwegingen daarbij.

In de handreiking moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- De visie van de organisatie op de betekenis van integriteit voor management en medewerkers;
- Het formuleren van kernwaarden van de organisatie;
- De doelen die de organisatie stelt, zowel ten aanzien van het instrumentarium als ten aanzien van de cultuur van de organisatie;
- Een toelichting op de onderlinge verhouding en samenhang van de verschillende elementen van het integriteitsbeleid alsmede de wijze waarop deze te raadplegen zijn;
- De wijze waarop en de momenten waarop binnen de organisatie aandacht wordt besteed aan integriteit;
- Een expliciete toewijzing van taken, verantwoordelijken en verwachtingen ten aanzien van management, medewerkers en de integriteitscoördinatie;
- De wijze waarop incidenten worden geregistreerd;
- De wijze waarop jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid.

#### **Toelichting**

Waterschappen hebben doorgaans al een en ander op papier staan over integriteit(sbeleid). Een handreiking met betrekking tot een integriteitsbeleidsplan biedt structuur, houvast en de kans om een overkoepelend document op te stellen om de samenhang van de verschillende elementen van integriteitsbeleid uiteen te zetten.

Het integriteitsbeleidsplan is in beginsel vormvrij en beoogt visie, doelstellingen en taken c.q. verantwoordelijkheden ten aanzien van integriteit in de organisatie te expliciteren. De werkgroep constateert dat momenteel de integraliteit van het integriteitsbeleid ontbreekt en wenst te komen tot een handreiking, op basis waarvan waterschappen zelf invulling kunnen geven aan het eigen integriteitsbeleidsplan. Een dergelijke handreiking moet waterschappen de mogelijkheid bieden om niet alleen een repressieve insteek te hanteren, maar juist ook om een positieve visie op integriteit te formuleren met als uitgangspunt verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag, zowel het management als de werknemer.



## 3.2 Gedragscode

### Wettelijke basis

#### Artikel 125quater Ambtenarenwet

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld,

- a. (...)
- b. (...)
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. (...)

#### Artikel 125quinquies Ambtenarenwet

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. (...)
  - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken;
  - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
  - d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
  - e. 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 functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
  - f. (...)

#### Artikel 125a Ambtenarenwet

1. De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
2. Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
  - a. een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of
  - b. een vakvereniging.
3. De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

### Basisnormen

#### 2 Gedragscodes

- a. De overheidsorganisatie beschikt over een gedragscode.
- b. De gedragscode is goed kenbaar voor medewerkers.

#### 6 Nevenwerkzaamheden

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

#### 7 Financiële belangen

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

#### 9 Relatiegeschenken

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

### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van gedragscodes is tweeledig:

1. Een handreiking bieden met handvatten voor het bepalen van het karakter van een gedragscode (compliance en/of mores, verboden/geboden en/of faciliterend), de verschillende elementen die hierin een plek kunnen hebben en de onderliggende afwegingen daarbij;
2. Modelteksten die als basis kunnen dienen om op voort te borduren in de praktijk.

In de handreiking en de modelteksten moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- Compliance met normen uit de wet en normen uit collectieve arbeidsvoorwaarden;
- Een toelichting op de status van de gedragscode in het kader van de rechtspositie van ambtenaren;
- Een toelichting op de mogelijkheden die een gedragscode qua karakter kan hebben en de onderliggende afwegingen daarbij;
- Ten minste een minimum aan bepalingen (modelteksten) waarin nadere invulling wordt gegeven aan wettelijke verplichtingen, waaronder het voorkomen van belangenverstrengeling (onder meer: nevenactiviteiten, financiële belangen, relatiegeschenken) en de omgang met gevoelige informatie;
- Een positieve insteek: de nadruk in gedragscodes ligt doorgaans op al datgene dat verboden is. Een benadering vanuit wat het betekent om ambtenaar te zijn en voor welke bijzondere werkgever deze ambtenaar werkt, kan daaraan bijdragen;
- Een overzicht van de elementen die (aanvullend) aan bod kunnen komen in een gedragscode.

### **Toelichting**

Gedragscodes zijn in beginsel vormvrij en kunnen aan- of invulling geven aan regels vastgelegd in de wet en in rechtspositieregelingen. Ze beogen gedrag en handelingen controleerbaar te maken en bieden houvast bij het bepalen van integriteitsnormen. Een gedragscode kan zowel normen of instructies 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 medewerkers zijn in hun functioneren aanspreekbaar op de naleving van de gedragscode.

De werkgroep wenst dat modelteksten worden opgesteld die waterschappen kunnen implementeren en kunnen aanvullen daar waar zij dat nodig achten. Daarnaast wenst de werkgroep te komen tot een handreiking waarin het karakter van een gedragscode, de verschillende elementen en de onderliggende afwegingen daarbij aan de orde komen, op basis waarvan waterschappen zelf nader invulling kunnen geven aan de eigen gedragscode.

## **3.3 Ambtseed of -belofte**

### **Wettelijke basis**

Artikel 125quinquies Ambtenarenwet

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;(...)

### **Basisnormen**

5 Het afleggen van de eed of belofte

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

### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van de ambtseed/-belofte is tweeledig:

1. Modelteksten die als voorbeeld kunnen dienen voor de praktijk;

2. Praktijkvoorbeelden van wijzen waarop de ambtseed of -belofte afgenomen kan worden om de symboliek en achtergrond van de ambtseed of -belofte te benadrukken.

In de modelteksten moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- Compliance met normen uit de wet en normen uit collectieve arbeidsvoorwaarden;
- Confessionele en seculiere varianten;
- Varianten in de Nederlandse en in de Friese taal.

### **Toelichting**

Het bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers laten afleggen van de eed of de belofte kan worden gebruikt om de integriteit van de organisatie te bevorderen en om het bewustzijn van medewerkers dat zij een bijzondere werkgever dienen, te versterken. Waterschappen kunnen het moment van de eed of de belofte benutten om het belang van integriteit binnen de organisatie aan de orde te stellen. Verschillende personen binnen de organisatie kunnen de ambtseed of -belofte afnemen. Dit kan worden uitgewerkt in het integriteitsbeleidsplan. De werkgroep wenst specifiek ten aanzien van de ambtseed/-belofte dat modelteksten worden opgesteld die waterschappen kunnen implementeren. Daarnaast is er behoefte aan een inventarisatie van wijzen waarop de ambtseed of -belofte wordt afgenomen, zodat waterschappen van elkaar kunnen leren.

## **3.4 Nevenwerkzaamheden en financiële belangen**

### **Wettelijke basis**

Artikel 125quinquies Ambtenarenwet

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. (...)
  - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken;
  - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
  - d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
  - e. 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 functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
  - f. (...)

### **Basisnormen**

6 Nevenwerkzaamheden

- d. Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van nevenwerkzaamheden.
- e. De organisatie houdt een geactualiseerd overzicht bij van de gemelde nevenwerkzaamheden.
- f. Er is een nadere regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden.

7 Financiële belangen

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

### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van het melden en openbaar maken van nevenfuncties en het melden van financiële belangen, is om een handreiking voor de praktijk te bieden.

In de handreiking moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- Compliance met normen uit de wet en normen uit collectieve arbeidsvoorwaarden;
- Criteria voor de vraag wat als nevenfunctie wordt gezien (bezoldigd/onbezoldigd), welke nevenfuncties moeten worden gemeld (alle of bepaalde functies) en wat de onderliggende afwegingen daarbij zijn;
- Criteria voor de vraag wat als een financieel belang wordt gezien, welke financiële belangen moeten worden gemeld en wat de onderliggende afwegingen daarbij zijn.

### **Toelichting**

Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden die raakvlakken hebben met de functie vervulling te melden aan hun werkgever, waarna de werkgever deze registreert. Daarbij kan worden aangegeven aan de hand van welke criteria de toelaatbaarheid van nevenwerkzaamheden, getoetst aan de hoofdfunctie, wordt beoordeeld. Openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden is een 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.

Het melden van financiële belangen ligt doorgaans gevoeliger dan het melden van nevenwerkzaamheden. Voor het in ontvangst nemen van de eerstbedoelde meldingen is het dan ook raadzaam een specifieke functionaris daartoe aan te wijzen.

Mede gelet op het feit dat de verwachting bestaat dat ambtenaren in de toekomst alleen maar meer in flexibele werkvormen zullen opereren (fulltime/parttime, privaat/publiek), is het zaak goed te kijken hoe andere activiteiten en financiële belangen zich verhouden tot de positie van ambtenaar. De werkgroep wenst te komen tot een handreiking waarin criteria en de onderliggende afwegingen daarbij aan de orde komen, op basis waarvan waterschappen zelf nader invulling kunnen geven aan de verplichting tot het melden van nevenfuncties en tot het melden van financiële belangen.

## **3.5 Aantasting van integriteit**

### **Wettelijke basis**

Artikel 125quinquies Ambtenarenwet

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
  - a. (...)
  - b. (...)
  - c. (...)
  - d. (...)
  - e. (...)
  - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
2. (...)
3. De ambtenaar die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders meldt, zal als gevolg daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag of de daartoe bevoegde instantie.

Artikel 2 Wet Huis voor Klokkenluiders

1. De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, stelt een procedure vast voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.
2. In de procedure, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval:
  - a. de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan vastgelegd;
  - b. omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand met inachtneming van de definitie van een vermoeden van een misstand als bedoeld in deze wet;
  - c. vastgelegd bij welke daartoe aangewezen functionaris of functionarissen het vermoeden van een misstand kan worden gemeld;

- d. de verplichting voor de werkgever opgenomen de melding vertrouwelijk te behandelen, indien de werknemer hierom heeft verzocht;
  - e. vastgelegd dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand.
3. De werkgever is verplicht aan de bij hem werkzame personen een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van de procedure, bedoeld in het eerste lid. De werkgever verstrekt daarbij tevens informatie over:
- a. de omstandigheden waaronder een vermoeden van een misstand buiten de organisatie kan worden gemeld,
  - b. de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.

#### **Basisnormen**

##### 11 Vertrouwenspersoon voor integriteit

Er wordt een vertrouwenspersoon of instantie voor integriteitskwesties aangesteld. De vertrouwenspersoon kan tevens belast zijn met vertrouwensstaken voor discriminatie of seksuele intimidatie.

##### 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).
- b. De regeling bevat de toegang tot een onafhankelijke instantie.

##### 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.

#### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van aantasting van integriteit valt uiteen in drie onderdelen:

1. Het bieden van modelteksten: de meldingsregeling voor vermoedens van misstanden en de klachtenregeling voor ongewenste omgangsvormen;
2. Het bieden van een handreiking met een overzicht van de verschillende fasen van een onderzoek en de eisen die gesteld worden aan een zorgvuldig onderzoek (randvoorwaarden, tips voor de praktijk).
3. Het bieden van een handreiking met daarin zowel een beschrijving van taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon, als afwegingen voor de positionering van vertrouwenspersonen binnen de organisatie.

Daarbij hecht de werkgroep aan het volgende:

- Compliance met normen uit de wet en normen uit collectieve arbeidsvoorwaarden.
- Voor de modelteksten kan worden aangesloten bij bestaande modelregelingen. Wel acht de werkgroep het wenselijk dat de teksten zoveel mogelijk consistent zijn in gehanteerde terminologie.
- In de handreiking moet aandacht worden besteed aan de verschillende fasen van een onderzoek (signaal en duiding daarvan, onderzoek en methodieken, uitkomsten en communicatie, rollen/verantwoordelijkheden), de onderliggende afwegingen daarbij alsmede de eisen die gesteld worden aan een zorgvuldig onderzoek, waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en hoor en wederhoor. Ook hier kan worden aangesloten bij reeds bestaande handreikingen.
- In de handreiking moet aandacht worden besteed aan de rol van de verschillende actoren binnen een onderzoek en hun positie, rechten en verplichtingen, waaronder in elk geval de onderzoeker(s), de werkgever, de melder(s)/klager(s), de betrokkene(n) tegen wie de melding/klacht is gericht, andere betrokkenen, de vertrouwenspersoon.
- In de handreiking moet aandacht worden besteed aan de wijze waarop de melder(s)/klager(s) worden beschermd tegen benadeling als gevolg van de melding/klacht.
- In de handreiking voor vertrouwenspersonen moet aandacht worden besteed aan voor- en nadelen van keuzes ten aanzien van de positionering van vertrouwenspersonen. Hierbij denkt de werkgroep onder andere aan: interne/externe vertrouwenspersonen; verdeling man/vrouw; functie binnen de organisatie en wijze van aanstelling.
- In de handreiking voor vertrouwenspersonen moet worden ingegaan op wat de taken en bevoegdheden van een vertrouwenspersoon zijn en waarvoor een medewerker wel of niet terecht kan bij een

vertrouwenspersoon. Ook moet worden ingegaan op de voor- en nadelen van het combineren van de rol van vertrouwenspersoon integriteit met die van vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen.

### **Toelichting**

Ingevolge de wet dienen waterschappen te beschikken over een meldingsregeling voor vermoedens van misstanden. Daarnaast wenst de werkgroep tot modelteksten te komen voor de klachtenregeling ongewenste omgangsvormen. Het onderscheid tussen deze twee is het gevolg van verschillend probleemeigenaarschap. In beide gevallen kan (mogelijk) aansluiting worden gezocht bij bestaande modelregelingen op dit vlak.

Voorts wenst de werkgroep tot een handreiking te komen ten aanzien aandachtspunten voor het inrichten van een onderzoek naar een aantasting van integriteit. Hierbij denkt de werkgroep aan de verschillende onderzoeksfasen, de onderliggende afwegingen daarbij alsmede de eisen die gesteld worden aan een zorgvuldig onderzoek, waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en hoor en wederhoor. Daarin dienen ook de rol, rechten en verplichtingen van de verschillende actoren aan bod te komen, alsmede de wijze waarop (rechts)bescherming kan worden geboden aan melders of klagers.

In de werkgroep is verder de behoefte geuit aan een handreiking waarin de taken en bevoegdheden van een vertrouwenspersoon zijn opgenomen, zodat duidelijk wordt waarvoor medewerkers wel of niet terecht kunnen bij een vertrouwenspersoon. Voorts wenst de werkgroep een handreiking waarin ingegaan wordt op de positionering van de vertrouwenspersoon, omdat bleek dat deze positionering bij de waterschappen verschillend is. Sommigen waterschappen hebben zowel interne als externe vertrouwenspersonen, anderen hebben alleen interne of externe vertrouwenspersonen. De werkgroep wenst een overzicht van voor- en nadelen ten aanzien van diverse keuzes die gemaakt kunnen worden bij de positionering van de vertrouwenspersoon, zoals de verdeling man/ vrouw, de functie van de interne vertrouwenspersoon binnen de organisatie en de wijze waarop de aanstelling van de vertrouwenspersoon plaatsvindt.

## **3.6 Inventarisatie kwetsbare functies en processen**

### **Basisnormen**

#### 3 Onderzoeken bij werving en selectie

De organisatie beschikt over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit. 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.

#### 4 Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt. 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.

#### 8 Maatregelen gericht op informatiebescherming

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

#### 10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure

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

### **Doelstelling en eisen**

De doelstelling ten aanzien van de inventarisatie van kwetsbare functies en processen is om waterschappen een handreiking te bieden hoe zij zelf potentiële kwetsbaarheden in kaart kunnen brengen, teneinde hen in staat te stellen hierop beheersingsmaatregelen te treffen.

In de handreiking moet ten minste aandacht worden besteed aan:

- Criteria voor de vraag wat als 1) kwetsbare functie; 2) kwetsbaar werkproces en 3) kwetsbaarheid verhogende omstandigheid wordt gezien en wat de onderliggende afwegingen daarbij zijn;
- De wijze waarop geconstateerde risico's zoveel mogelijk kunnen worden beheerst.

### **Toelichting**

Eén van de normen van de modelaanpak is het in kaart brengen van de functies en processen die binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt. Deze inventarisatie heeft tot doel dat een organisatie zich bewust is van mogelijke integriteitsrisico's en/of kwetsbaarheden in bepaalde functies of inherente werkprocessen, opdat de organisatie desgewenst preventief en proactief kan investeren in beheersingsmaatregelen.

Kwetsbare functies zijn functies die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met bijvoorbeeld het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties. De organisatie doet er daarom goed aan om een overzicht van kwetsbare functies bij te houden teneinde maatregelen te kunnen treffen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies.

Kwetsbare werkgebieden of activiteiten zijn in klassieke zin bijvoorbeeld de omgang met geld, of het uitkeren van bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen en premies. Ook het verstrekken van opdrachten, het gunnen van werken of aanbestedingen, en toezicht en handhaving vallen onder kwetsbare werkgebieden. Dergelijke activiteiten leveren een risico-indicatie op. Vastgesteld moet worden of sprake is van een omstandigheid die de kwetsbaarheid verder verhoogt: de mate waarin een dergelijke indicatie voor een organisatie daadwerkelijk leidt tot risico's op integriteitsinbreuken, is veelal afhankelijk van de omstandigheden. De complexiteit van een samenwerkingsrelatie, de dynamiek van een snel veranderende organisatie of een probleemhistorie zijn factoren die de kwetsbaarheid van een functie kan verhogen.

In de visie van de werkgroep vallen de omgang met en de toegang tot gevoelige informatie, alsmede inkoop en aanbesteding, onder kwetsbare werkgebieden. De werkgroep streeft daarom naar een integrale aanpak bij het in kaart kunnen brengen van kwetsbaarheden. Aansluiting kan (mogelijk) worden gezocht bij bestaande handreikingen op dit vlak.

## **3.7 Versterken integriteitsbewustzijn**

### **Doelstelling**

Doelstelling is om in de toolbox tools/werkvormen aan te reiken om integriteit op laagdrempelige wijze bespreekbaar te kunnen maken binnen waterschappen, teneinde het integriteitsbewustzijn te versterken. Casuïstiek, dilemma's en voorbeelden kunnen langs verschillende wegen worden aangeboden. Bij de verschillende tools/werkvormen moet helder zijn wat het doel is, wie de doelgroep is en wat er voor nodig is qua tijdsinvestering en materialen. De opdracht is dan ook om kant-en-klaar inzetbare tools aan te bieden, die digitaal of analoog en individueel of in groepsverband gebruikt kunnen worden om periodiek op een positieve wijze aandacht te besteden aan integriteit.

### **Toelichting**

Zoals hiervoor al genoemd, stelt de werkgroep zich op het standpunt dat een effectief integriteitsbeleid vraagt om een goede balans tussen het hanteren van duidelijke normen en een (organisatie)cultuur waarmee men zich (intrinsiek) kan identificeren. De wens van de werkgroep is om tot tools te komen om het integriteitsbewustzijn binnen waterschappen te versterken en om bij te dragen aan een open werkklimaat waarin alle betrokkenen verantwoordelijkheid dragen voor integer handelen, waar ruimte is om twijfels bespreekbaar te maken en waar men op goede wijze kan inspelen op onvoorziene situaties.

Een goed integriteitsbeleid helpt daarbij door regels te stellen, maar vooral ook door het versterken van de morele competentie van management en medewerkers, door het bevorderen van het bewustzijn van risico's en door handvatten te bieden bij (dreigende) aantastingen van integriteit.

De werkgroep acht daarvoor nodig dat binnen waterschappen met regelmaat wordt stilgestaan bij dilemma's en casuïstiek uit de praktijk. Daarbij neemt de werkgroep in aanmerking dat het belangrijk is dat de wijze waarop aandacht wordt besteed niet steeds dezelfde is: afwisselende, prikkelende werkvormen zijn daarbij de uitdaging. Te denken valt aan digitale of analoge mogelijkheden, alleen of in groepsverband, met een toetsend of juist faciliterend karakter, aan de hand van meer serieuze of juist meer speelse methoden. Het is van belang hierbij aan te sluiten bij in de praktijk gebruikte methoden bij de waterschappen, zodat de waterschappen van elkaar kunnen leren.

### **3.8 Toetsing van beleid, beleving en effectiviteit**

#### ***Doelstelling***

De werkgroep zou graag beschikken over een middel om integriteit binnen de waterschappen meer meetbaar te maken. Dit middel moet zowel een inventarisatie kunnen maken van (effectiviteit van) vigerend beleid op het gebied van integriteit, als een inventarisatie van de beleving van integriteit en omgangsvormen binnen de organisatie (ethisch klimaat). Tevens dient het instrument wetenschappelijk gevalideerd te zijn.

#### ***Toelichting***

In de werkgroep is de wens geuit een middel op te nemen in de toolbox dat integriteit binnen de waterschappen meetbaar maakt. De precieze invulling daarvan is nog niet bekend, maar er zijn wel bepaalde voorwaarden genoemd waar een meetinstrument aan moet voldoen. Een voorwaarde is dat het meetinstrument wetenschappelijk gevalideerd is. Een dergelijk meetinstrument kan door de waterschappen in eigen beheer of via een externe organisatie worden uitgezet en geïnterpreteerd.