

Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk

maart 2006

Inhoud

Samenvattend

Deel 1 Inleiding, achtergrond en kernwaarden

1.1 Inleiding

1.2 Achtergrond

- Aandacht en bereik integriteit
- Betrouwbaarheid en voorbeeldfunctie
- Voorschriften versus eigen verantwoordelijkheid
- Rol van het management
- Aanleiding en doelstelling
- Tips met betrekking tot gedragscodes

1.3 Kernwaarden

- Onpartijdigheid
- Betrouwbaarheid
- Zorgvuldigheid
- Dienstbaarheid en respectvolle bejegening
- Professionaliteit en morele verantwoordelijkheid

Wat een goed ambtenaar betaamt

Deel 2 Specifieke normen en spelregels

2.1 Respect voor elkaars rechten/integriteit en voorkomen van ongewenste omgangsvormen

2.2 Omgaan met informatie/geheimhouding/vrijheid van meningsuiting

2.3 Geschenken en voordelen

2.4 Nevenwerkzaamheden

2.5 Financiële belangen en transacties met effecten

2.6 E-mail, intranet en internet

2.7 Inkoop

2.8 Draaieurconstructie

Deel 3 Voorzieningen en maatregelen ter bevordering van integriteit

3.1 Afleggen eed of belofte

3.2 Vertrouwenspersoon integriteit (VPI)

3.3 Klokkenluidersregeling

3.4 Sancties

3.5 Tot slot

Samenvattend

De modelgedragscode voor het Rijk is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel bevat de zogenaamde kernwaarden. Dat zijn – vaak abstractere – waarden die ten grondslag liggen

aan het werken binnen de (rijks)overheid. Naast deze waarden kennen we ook specifieke normen en regels waaraan moet worden voldaan. In deel twee treft u de bestaande normen en regels, die op dit moment voor de sector Rijk gelden, aan. Het derde en laatste deel bevat de voor de sector Rijk verplichtende voorzieningen en maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van integriteit. Deze drie elementen uit de modelgedragscode kunt u zien als de minimale bestanddelen voor een gedragscode voor organisaties binnen de sector Rijk. Het hebben van een gedragscode integriteit is met de inwerkingtreding per 1 maart 2006 van de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen overigens een verplichting. Bij voorkeur ontwikkelen ministeries en rijksdiensten hun eigen op de organisatie toegespitste code en hanteren de modelgedragscode als sectoraal toetsingskader. Voor ministeries en diensten die nog niet beschikken over een gedragscode kan de Modelgedragscode integriteit Rijk gelden, totdat de desbetreffende organisaties zelf een gedragscode integriteit hebben vastgesteld. Afwijkingen van de modelcode zijn alleen mogelijk indien gekozen wordt voor strengere dan de voorgeschreven bepalingen.

1 Inleiding, achtergrond en kernwaarden

1.1 Inleiding

Voor u ligt de ‘Modelgedragscode Integriteit sector Rijk’.

Werken bij het Rijk is iets om trots op te zijn. Een rijksambtenaar levert immers direct of indirect een bijdrage aan het de samenleving als geheel. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het vanzelfsprekend dat burgers, in- en externe partijen, integer handelen van de rijksambtenaar verwachten. Met andere woorden: integriteit is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen in de rijksoverheid en onkreukbaarheid van de publieke sector.

Integriteit komt concreet tot uiting in het handelen van mensen in uiteen-

lopende situaties en is een veelomvattend begrip. Elke overheidsorganisatie zal zijn organisatie, systemen en werkprocessen zo moeten inrichten dat sprake is van een integere organisatie. Hiertoe zal elke organisatie een samenhangend integriteitsbeleid moeten ontwikkelen.

Ook is een open cultuur belangrijk zodat leidinggevenden en medewerkers met elkaar in gesprek gaan over praktische vraagstukken van integriteit. Daarbij kan het gaan om relaties met externe partijen, maar zeker ook over de onderlinge verhoudingen op de werkvloer en integer gedrag jegens elkaar. Het hebben van een gedragscode, als onderdeel van het integriteitsbeleid, biedt hiervoor een goede basis. Een gedragscode waarin de kernwaarden en normen zijn beschreven en vastgelegd, biedt medewerkers immers een duidelijk kader waaraan zij zich dienen te houden.

Tegelijkertijd is de realiteit complex en is de gedragscode vooral ook een instrument om met elkaar in gesprek te gaan en integer gedrag te expliciteren en de verschillende belangen in een gegeven situatie gezamenlijk af te wegen en een beslissing te nemen over de handelwijze. Een gedragscode brengt niet alleen verplichtingen voor de ambtenaar mee. Ook op de werkgever rusten verplichtingen. De ambtenaar heeft recht op een volwaardig integriteitsbeleid. Dat wil onder andere zeggen dat hij niet onnodig wordt blootgesteld aan integriteitsrisico's tijdens zijn werkzaamheden en dat hij zoveel als redelijkerwijs mogelijk is daartegen door zijn werkgever wordt beschermd. Dit vloeit voort uit de verplichting voor het management om zich te gedragen als een ‘goed werkgever’.

Met de inwerkingtreding per 1 maart 2006 van de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen¹ zal elke overheidsorganisatie verplicht zijn een integriteitsbeleid te voeren en als onderdeel daarvan een gedragscode te hebben. Deze modelgedragscode is vooral een sectoraal toetsingskader voor de ministeries die vaak zelf al

een gedragscode hebben opgesteld. Voor de ministeries die nog niet beschikken over een gedragscode, kan deze Modelgedragscode integriteit Rijk gelden, totdat zij zelf een gedragscode hebben opgesteld. Afwijkingen van de modelcode zijn alleen mogelijk indien gekozen wordt voor strengere dan de voorgeschreven bepalingen.

1.2 Achtergrond

Aandacht en bereik integriteit

De afgelopen jaren is er veel aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur. De meeste mensen denken bij het horen van deze term onmiddellijk aan fraude en corruptie. Als ambtenaren of bestuurders zich hieraan schuldig maken, is dit inderdaad een grove schending van de integriteit. Maar integriteit heeft met veel meer dan alleen met fraude en corruptie te maken. Integriteit is een kwaliteitskenmerk voor het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van onkreukbaarheid en betrouwbaarheid aan, maar is ook een maatstaf of iemand zich in zijn handelen laat leiden door de normen en waarden die kenmerkend zijn voor goed ambtenaarschap.

Betrouwbaarheid en voorbeeldfunctie

Rijksambtenaren bepalen in belangrijke mate het gezicht van de rijksoverheid. Het werken bij het Rijk is dan ook niet alleen iets om trots op te zijn, maar schept ook verplichtingen. Burgers en externe partijen mogen erop vertrouwen dat de overheid in de uitoefening van haar taak niet alleen effectief en efficiënt is, maar ook betrouwbaar, zorgvuldig en eerlijk. Voor het functioneren van de overheid is dit vertrouwen essentieel. Overheidsbesluiten kunnen immers diep ingrijpen in het leven van burgers. Denk aan besluiten met gevolgen voor het inkomen van burgers of aan besluiten over de inzet van politie en justitie. Als de integriteit en het vertrouwen beschadigd worden dan leidt dit tot vermindering van de legitimiteit van het overheidshandelen, toenemende onverschilligheid van de burgers jegens door de overheid uitgevaardigde maatregelen en de afname van de spontane nalevingsbereidheid van de geldende wetten en regels. En daarmee komt het functio-

neren van de overheid in gevaar. In het kader van het waarden en normen debat is bovendien vastgesteld dat de overheid geen fatsoenlijk gedrag van de burgers mag verwachten, indien zij niet zelf het goede voorbeeld geeft en integer is. Voor rijksambtenaren komt dit voorbeeldgedrag concreet tot uiting in de wijze waarop zij besluiten nemen die burgers raken, in de manier waarop zij optreden naar burgers toe, ja zelfs hoe zij zich gedragen buiten diensttijd. Om de integriteit te waarborgen rust op rijksambtenaren dan ook de verantwoordelijkheid om steeds de grens te bewaken tussen gewenst en ongewenst gedrag.

Voorschriften versus eigen verantwoordelijkheid

Natuurlijk zijn er regels over wat een ambtenaar wel en niet behoort te doen.

Deze regels zijn veelal neergelegd in formele voorschriften. Zo staat bijvoorbeeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) dat een rijksambtenaar zich moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Deze norm is open geformuleerd. Andere meer toegespitste regels gaan bijvoorbeeld over het aannemen van geschenken en over de toelaatbaarheid van het uitoefenen van nevenwerkzaamheden. Het is zowel onmogelijk als onwenselijk om voor alle situaties regels op te stellen. In sommige gevallen ontbreken dus de regels of bieden zij om andere redenen onvoldoende houvast. Het komt dan aan op het vermogen van de ambtenaar om toch zelfstandig op een verantwoorde wijze te handelen naar de geest van de waarden en normen van de organisatie. Een gedragscode kan hieraan bijdragen.

Rol van het management

Dat wil overigens niet zeggen dat de last van deze verantwoordelijkheid eenzijdig rust op de schouders van de rijksambtenaar als overheidswerkknemer. Op de overheidswerkgever rust een minstens zo grote verantwoordelijkheid om medewerkers in staat te stellen verantwoorde keuzen te maken. Zo is het aan de werkgever en het management om de organisatie zodanig in te richten dat medewerkers zo min mogelijk worden blootgesteld aan integriteitsrisico's.

Te solistisch handelen van medewer-

kers kan bijvoorbeeld worden voorkomen door te zorgen voor een juiste functiescheiding. Verder is het zaak om in het personeelsbeleid aandacht te geven aan integriteit. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen bij de introductie van nieuwe medewerkers, tijdens werkoverleggen, in (functionerings)gesprekken, door middel van scholing of trainingen enz. Naast de hiervoor beschreven taak van het management om integriteitsbeleid en -maatregelen in te voeren dient het management natuurlijk ook zelf het goede voorbeeld te geven aan de medewerkers en zorg te dragen voor een open cultuur, waarin integriteitsdilemma's besproken kunnen worden. Ergo de rol van het management bestaat uit het uitdragen van het beleid in woorden en daden. De gedragscode is dus voor het management niet het enige instrument dat zij voorhanden hebben om integriteitsbeleid mee te voeren. Het is vooral een belangrijk instrument voor leidinggevende en medewerker om met elkaar in gesprek te gaan over integriteit en dilemma's bespreekbaar te maken. Uiteindelijk kan het management aan de hand van de gedragscode ook medewerkers aanspreken op hun gedrag.

Aanleiding en doelstelling

In de

Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2002-2003 is met de vakorganisaties overeengekomen dat voor het Rijk een sectorale modelgedragscode integriteit zal worden opgesteld. Met deze modelgedragscode integriteit voor het Rijk wordt daaraan uitvoering gegeven. De wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen bevat de verplichting dat het bevoegd gezag van overheden een gedragscode voor goed ambtelijk handelen tot stand moet brengen.

Het merendeel van de ministeries beschikt al over een departementale gedragscode. De modelgedragscode treedt in beginsel daarvoor niet in de plaats. De modelgedragscode is niet bedoeld als blauwdruk of vervanging van de departementale codes. Dat kan ook niet aangezien de departementale codes toegesneden dienen te zijn op de eigen specifieke werksituatie, de 'couleur locale'. Dit betekent dat de modelcode primair is geschreven voor het bevoegde gezag van het

Rijk dat haar eigen code en regelingen kan toetsen aan de modelcode en er zo zijn voordeel mee kan doen. De modelgedragscode biedt wél een sectoraal kader, dat de ministeries en diensten allereerst kunnen gebruiken om zich te laten inspireren door de kernwaarden die kenmerkend zijn voor de (rijks)overheid (zie volgende paragraaf). In de tweede plaats kunnen de ministeries en diensten aan de hand van het model toetsen of zij in hun eigen code, dan wel in integriteitsregels ten minste de reeds bestaande en verplichte integriteitsaspecten hebben opgenomen zoals die genoemd zijn onder 2.1 tot en met 3.3. Afwijken ten aanzien van dit laatste kan alleen als gekozen wordt voor een strengere dan de voorgescreven regel. Voor ministeries en zelfstandige rijksdiensten die nog niet beschikken over een gedragscode kan de Model-gedragscode integriteit Rijk gelden, totdat de desbetreffende organisaties zelf een gedragscode integriteit hebben opgesteld. Deze gedragscode kan bij de totstandkoming dan als model dienen. Tot slot dient deze modelgedragscode ook om te komen tot een grotere uniformiteit binnen de rijksdienst omdat, zeker ten aanzien van de verplichte regels, deze door de verschillende departementen ook op dezelfde manier moeten worden uitgelegd. Afwijken kan dan alleen als dit expliciet gemotiveerd wordt.

De Modelgedragscode integriteit Rijk beoogt kortom handvatten te geven voor situaties waarin rijksambtenaren worden geconfronteerd met een integriteitsvraagstuk, het uitoefenen van de eigen verantwoordelijkheid en het maken van verantwoorde keuzen daarbij. Deze code geeft op hoofdlijnen een samenhangend beeld van het integriteitsbeleid binnen het Rijk. Hierin zijn enerzijds de dieperliggende (kern)waarden die aan de concrete normen ten grondslag liggen, opgenomen en zijn anderzijds de bestaande regelingen, die op verschillende plaatsen in wet- en regelgeving zijn neergelegd en nog eens voor u op een rijtje gezet.

Tips met betrekking tot gedragscodes
Ter ondersteuning bij het (verder) vorm geven van uw eigen organisatie-specifieke code treft u hieronder algemene tips aan met betrekking tot gedragscodes.

– Het proces van de totstandkoming en inhoud van codes

Bij het ontwikkelen van een gedragscode moeten keuzes worden gemaakt. In de eerste plaats moet de wijze van totstandkoming van de gedragscode worden bepaald.

Dit kan in theorie vanuit een top down benadering gebeuren, waarbij het bevoegd gezag gedragsregels vaststelt die door de betrokken ambtenaren moeten worden nageleefd. Een gedragscode beoogt echter een ethisch afwegingskader te bieden en het ethisch bewustzijn van betrokkenen te ontwikkelen. De bottom up benadering sluit hier beter bij aan.

Het uitgangspunt is dat de participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie van essentieel belang is voor het bereiken van het doel. Het betreft een vorm van proces- benadering: door de discussies en het overleg die leiden tot de gedragscode, wordt het ethisch bewustzijn van de ambtenaar gestimuleerd en ontwikkeld.

Ook ten aanzien van de inhoud van de gedragscode zijn twee benaderingen mogelijk: concrete bepalingen of een abstract afwegingskader. Een gedragscode die een set concrete gedragsregels bevat, geeft precies aan wat wel en wat niet gewenst is binnen de organisatie. Het zijn gebods- en verbodsbepalingen. Bij een ethisch dilemma hoeft de betrokken ambtenaar niet zelf een keuze te maken, maar kan hij «opzoeken» hoe hij dient te handelen. Bij norm- overschrijding kunnen tamelijk eenvoudig repressieve maatregelen genomen worden. Afgezien van het feit dat het praktisch onmogelijk is alles vast te leggen in concrete regels, wordt dit soort gedragscodes soms als paternalistisch ervaren. Bij een gedragscode die een abstract afwegingskader biedt, moet de ambtenaar die geconfronteerd wordt met een ethisch dilemma zelf een keuze maken op basis van dit kader. Er worden weinig concrete oplossingen of specifieke regels gegeven. Door de abstractheid van de gedragscode is het moeilijker een sanctiemechanisme op de niet-naleving te ontwikkelen. De hoge mate van abstractheid brengt ook mee dat de gedragscode als vaag kan worden ervaren. Het zal op voorhand wellicht niet altijd duidelijk zijn wat het gewenst gedrag is in een concrete situatie. Een goede gedragscode zal een verstandige combinatie laten zien

van een ethisch afwegingskader, concrete regels en voorbeeldsituaties.

– Het gebruik van codes

Men zal zich moeten realiseren dat moreel handelen nooit uitputtend kan worden vastgelegd. Steeds zal een beroep moeten worden gedaan op het ethisch bewustzijn van de ambtenaar. Goed ambtenaarschap is een houding, een morele instelling. Een gedragscode is een middel om de discussie over normen en waarden te starten en permanent onder de aandacht te houden. Een goed ingebedde gedragscode vereist permanent onderhoud door de politieke ambtsdragers en de leidinggevenden. Het management is – zoals eerder aangegeven – verantwoordelijk voor het tot stand brengen van het integriteitsbeleid voor zijn organisatie, dit te actueel te houden, het bevorderen van het integriteitsbewustzijn van zijn medewerkers en het handhaven van integriteit binnen zijn organisatie.

Het management kan door het gebruik van gedragscodes bij trainingen het integriteitsbewustzijn van medewerkers en (andere) leidinggevenden aanscherpen en waar nodig verder ontwikkelen en morele dilemma's op de werkvloer bespreekbaar maken. Een goede gedragscode zal de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid centraal stellen. Het neerleggen van de belangrijke morele beginselen biedt ook duidelijkheid aan de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven weten wat het ethisch kader is waarbinnen ambtenaren handelen en wat ze wel of niet mogen verwachten. Op deze wijze kan een gedragscode de ambtenaren helpen om weerstand te bieden aan zaken die niet stroken met het «goed ambtenaarschap».

Hieronder komen achtereenvolgens de kernwaarden aan de orde alsmede de basisnorm uit het ARAR voor het goed ambtelijk handelen. Daarna in deel twee de specifieke normen en spelregels en ten slotte in deel drie voorzieningen en maatregelen ter bevordering van integriteit.

1.3 Kernwaarden

Kernwaarden, soms ook basiswaarden genoemd, zijn beginselen die tot uitdrukking brengen waar mensen in organisaties voor staan. Waarden

geven aan hoe een organisatie wil werken: de overheid dient bijvoorbeeld betrouwbaar en onpartijdig te zijn. Ze vormen als het ware het onderliggende gedachtegoed voor (een aantal van) de integriteitsnormen en -regels die hierna aan de orde komen. Zij geven een breder, soms een abstracter, kader voor het ethisch handelen binnen een organisatie. Op deze wijze kan in situaties waarin de concrete integriteitsregels mogelijk onvoldoende houvast bieden, of waar deze afwezig zijn, op deze waarden worden teruggevallen. Kernwaarden hebben zowel betrekking op het handelen van ambtenaren in hun contacten met burgers of andere externe relaties als in de onderlinge verhoudingen. Er zijn verschillende categorieën kernwaarden te onderscheiden die gelden voor de (rijks)overheid. De belangrijkste categorieën zullen hieronder eerst kort benoemd worden. Daarna zal meer gedetailleerd ingezoomd worden op een aantal specifieke onderdelen daarvan.

Uiteraard is de overheid in zijn functioneren gebonden aan het recht. We spreken in dit verband van de rechtsstatelijke beginselen. Daarnaast kunnen democratische rechtsbeginselen onderscheiden worden die behelzen dat de politiek gekozen ambtsdrager verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid en voor al hetgeen de onder hem ressorterende ambtenaren doen of nalaten. Dit schept een bijzondere relatie tussen de bestuurder en zijn ambtenaren. Organisatorische beginselen hebben betrekking op de inrichting van het overheidsbestuur als organisatie die aan eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid moet voldoen. Een aantal specifieke kernwaarden worden apart genoemd en nader uitgewerkt omdat zij een zodanig karakter hebben dat zij van toepassing zijn op alle organisaties behorende tot het Rijk. Deze kernwaarden hebben een algemene geldigheid. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat andere belangrijke kernwaarden ontbreken. Het gaat om hier vooral om kernwaarden die weergeven hoe wij als rijksambtenaren gezien willen worden. Dit laat onverlet dat in de toekomst andere accenten kunnen worden gelegd. Bij de implementatie van de gedragscode in de praktijk zal blijken of medewerkers en andere belanghebbenden zich in de keuze van deze kernwaarden herkennen.

Ten slotte: Naast de individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar om invulling te geven aan deze kernwaarden, is het de taak van de organisatie om de systemen en procedures zo in te richten dat de ambtenaar hierin wordt ondersteund.

Onpartijdigheid

Omdat ambtenaren het algemeen belang vertegenwoordigen, moeten burgers en externe partijen erop kunnen vertrouwen dat de overheid niet de ene burger voortrekt ten opzichte van de andere, met andere woorden dat de overheid niet bevooroordeeld of partijdig is. De ambtenaar moet op zuiver zakelijke gronden tot een oordeelsvorming kunnen komen en mag daarbij niet worden gehinderd door oneigenlijke of persoonlijke motieven. Een ambtenaar mag dan ook geen belanghebbende of partij zijn bij beslissingen die hij vanuit zijn functie neemt. Ook iedere schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. Deze kernwaarde van onpartijdigheid en het daarmee samenhangende vermijden van belangenverstrengeling manifesteert zich in een aantal concrete integriteitsregels. In bijvoorbeeld de regelingen inzake de meldplicht van nevenwerkzaamheden, de meldplicht van financiële belangen en transacties in effecten, het aannemen van geschenken of giften en het verbod van draaideurconstructies zijn normen neergelegd die moeten voorkomen dat een ambtenaar in een positie komt waarin hij niet meer vrij of objectief zijn werk kan doen.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betekent dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat de overheid, dus ook de ambtenaar, zijn afspraken of toezeggingen nakomt of waarmaakt. Dit heeft te maken met de geloofwaardigheid van de organisatie. Dit vertrouwen staat of valt met de betrouwbaarheid van de individuele ambtenaar. Veel van wat hij doet, op welke plaats en op welk moment dan ook, heeft invloed op hoe anderen tegen ambtenaren aankijken en daarmee op het vertrouwen dat in de organisatie moet kunnen worden gesteld. Betrouwbaar zijn als ambtenaar betekent ook dat zorgvuldig wordt omgegaan met informatie waarover deze uit hoofde van zijn functie beschikt.

Deze informatie mag uitsluitend worden aangewend voor het doel waartoe die is verstrekt en er moet bovendien rekening worden gehouden met de aard van de informatie (bijvoorbeeld politiek gevoelig, privacy gevoelig of vertrouwelijke documenten). Door het lekken van informatie wordt het vertrouwen in de overheid geschaad.

Zorgvuldigheid

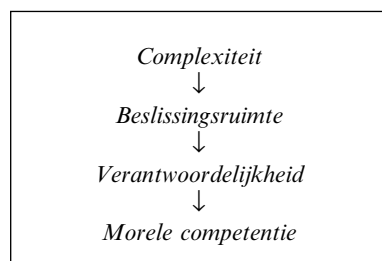
Naast het feit dat besluitvorming zorgvuldig dient te geschieden, onder andere door het betrekken in de afweging van alle relevante belangen en een juist gebruik van de gegeven bevoegdheden, komt deze kernwaarde ook tot uiting in het gedrag waarbij zorgvuldig met de door de dienst verstrekte middelen moet worden omgegaan. Behalve apparatuur, kantoorartikelen en voertuigen behoren ook nadrukkelijk intranet-, e-mail- en internetvoorzieningen daartoe. Aangezien dit publieke middelen zijn, mogen deze enkel worden gebruikt voor het doel waartoe zij zijn verstrekt. Eveneens wordt zorgvuldig omgegaan met de ter beschikking staande financiële middelen, dat wil zeggen zuinig en efficiënt alsmede dat deze enkel mogen worden aangewend voor geoorloofde doelen.

Dienstbaarheid en respectvolle bejegening

Het handelen van ambtenaren dient gericht te zijn op het belang van de organisatie en de burgers die daarvan afhankelijk zijn. Ambtenaren dienen de burgers maar ook elkaar vanuit een respectvolle houding te bejegenen waarin standpunten, visies en inbreng van anderen serieus worden genomen. Dit komt onder andere tot uiting in de wil en het vermogen tot samenwerking. Verder betreft het de aspecten als klantgerichtheid, hulpvaardigheid of fatsoen. Een onderdeel van een respectvolle bejegening is het zich onthouden van discriminatie. Deze, ook wettelijk verankerde, waarde houdt in dat discriminatie – in welke vorm dan ook – moet worden voorkomen en waar het zich voordoet, bestreden. Het gaat om het voorkomen van discriminatie binnen de organisatie, maar ook om het voorkomen van mogelijke discriminatie van burgers buiten de overheidsorganisatie.

Professionaliteit en morele verantwoordelijkheid

Professionaliteit wordt niet als laatste genoemd omdat deze kernwaarde het minst belangrijk zou zijn, maar omdat deze de bovengenoemde kernwaarden als het ware omspant. Professionaliteit houdt in dat de ambtenaar zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt, dat hij zijn werk goed uitvoert en integer is. Dit behelst tevens het vermogen om kernwaarden tegelijkertijd toe te kunnen passen en daar waar de verschillende waarden om voorrang strijden (bijvoorbeeld in het geval van efficiency versus rechtmatigheid) de juiste en (moreel) verantwoorde afweging te maken. Er zijn meerdere redenen waarom het belangrijk is te investeren in professionaliteit en moreel oordeelsvermogen. In de eerste plaats is gebleken dat het in de praktijk zowel onmogelijk als onwenselijk is om voor elke mogelijke situatie regels te stellen. En toch moeten ambtenaren ook in die situaties waar regels ontbreken, onduidelijk of zelfs in enige mate tegenstrijdig zijn, in staat zijn om juiste en verantwoorde beslissingen te nemen. In de tweede plaats – en nauw daarmee verwant – kan worden gewezen op de toegenomen maatschappelijke complexiteit en daaraan ten grondslag liggende ontwikkelingen binnen de overheid zoals horizontalisering van de ambtelijke verhoudingen, interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerkingsverbanden die gekenmerkt worden door een verruiming van de beslissingsruimte ('beleidsvrijheid') van ambtenaren. Een en ander vergt dat ambtenaren in staat moeten worden gesteld om die vrijheid op een (moreel) verantwoorde en integere wijze in te vullen.



Het trainen en opleiden van leidinggevend en ambtenaren op dit specifieke gebied is cruciaal. Het belang van het organiseren van vormen van collegiale toetsing of -beraad om inte-

griteitsvraagstukken te bespreken kan hier niet genoeg worden benadrukt. Hierdoor worden ambtenaren niet onnodig louter op zichzelf teruggevoerd en kunnen integriteitsvraagstukken al reflecterend en in gezamenlijkheid belicht worden, hetgeen in voorkomende gevallen kan leiden tot het ontwikkelen van aanvullende handelingsnormen.

– Over dilemma's en waarden die om voorrang strijden

Loyaliteit is eveneens een belangrijke, zij het een soms problematische, waarde binnen het openbaar bestuur. Ambtenaren behoren natuurlijk 'in principe' loyaal te zijn aan het bevoegde gezag en zich te conformeren aan de hiërarchische lijn. Indien een dergelijke principiële loyaliteit ontbreekt kan een organisatie niet meer functioneren door ambtelijke willekeur. Aan de andere kant dient men zich de vraag te stellen tot waar de ambtelijke loyaliteit dient te reiken. Indien vanuit de lijn opdrachten worden verstrekt die indruisen tegen het algemene belang, die inefficiënt, moreel laakbaar of zelfs strafbaar zijn, dan wel opdrachten betreffen waar individuele ambtenaren zich vanuit persoonlijke of religieuze motieven pertinent niet mee kunnen verenigen, dan is er sprake van botsing tussen verschillende waarden (interferentie).

In een dergelijke situatie komt het aan op het vermogen van ambtenaren om een verantwoorde en professionele afweging te maken tussen de verschillende waarden en belangen. Het is belangrijk te onderkennen dat ambtenaren weten dat zij zich nooit achter een van hoger hand opgelegde opdracht kunnen verschuilen en dat loyaliteit hen niet kan ontslaan van een eigen morele verantwoordelijkheid. 'Bewusteloze gehoorzaamheid' past niet bij het beeld van een integere ambtenaar. Concreet zou een dergelijk vraagstuk opgelost kunnen worden door het te bespreken met collega's (moreel beraad) of met de vertrouwenspersoon integriteit (zie 3.2)

Wat een goed ambtenaar betaamt
Artikel 50, eerste lid, Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)

De ambtenaar dient zich te gedragen 'zoals een goed ambtenaar betaamt'.

Deze algemeen geformuleerde regel in het ARAR wordt voor wat betreft integriteit deels nader ingevuld in deze gedragscode. Dit houdt in dat de gedragscode de spelregels bevat waaraan hij zich als goed ambtenaar moet houden. Aangezien niet alles in regels is te vatten, handelt hij in voorkomend geval in de geest van de gedragscode of kan hij zich voor overleg en/of advies wenden tot een leidinggevende of de departementale vertrouwenspersoon integriteit (zie paragraaf 3.2).

2 Specifieke normen en spelregels

In dit onderdeel van de modelgedragscode worden de op dit moment binnen de sector Rijk geldende specifieke normen en spelregels opgesomd, zoals die zijn opgenomen in de voor de sector Rijk toepasselijke wet- en regelgeving (zoals Ambtenarenwet, ARAR en ministeriële regelingen en beleidsregels van de Minister van BZK).

2.1 Respect voor elkaars rechten/integriteit en voorkomen van ongewenste omgangsvormen

Artikel 1 Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling
Model Gedragscode Rijksoverheid tegen rassendiscriminatie 2001
Klachtenregeling seksuele intimidatie burgerlijk rijks personeel van 22 juli 1994 (Stcrt. 1994, nr. 151)

Ambtenaren dienen de publieke zaak. Zij doen dit vanuit een respectvolle houding waarin de standpunten, visies en inbreng van anderen serieus worden genomen. Een respectvolle houding komt onder andere tot uiting in collegialiteit, teamgeest, openheid en klantgerichtheid. Een ander onderdeel is het respect tonen voor de individuele verscheidenheid en het nastreven van correcte omgangsvormen. Medewerkers gaan collegiaal met elkaar en anderen om en respecteren elkaars integriteit. Dat betekent dat medewerkers hun werkzaamheden verrichten zonder daarbij onderscheid te maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of andere persoonsgebonden kenmerken. Naast het feit dat dit wettelijk is verboden, zijn beledigingen, discriminatie, seksuele intimidatie en pesten uitingen van ongewenste omgangsvor-

men alsmede een gebrek aan respect voor een ander. Wees er in dit verband van bewust dat bepaalde gedragingen of uitlatingen, zowel binnen als buiten het werk, discriminerend kunnen zijn voor groepen of individuen, zelfs als dit niet zo bedoeld is.

Sexuele intimidatie is een uiting van het tonen van gebrek aan respect en een aantasting van iemands persoonlijke integriteit. Hierbij gaat het om een vorm van seksueel getinte aandacht voor een persoon, die zich uit in verbaal, fysiek of ander gedrag waarbij de andere persoon dit ervaart als ongewenst, kwetsend of bedreigend. Voor een uitwerking hiervan wordt verwezen naar de klachtenregeling seksuele intimidatie voor de sector Rijk en eventuele departementale regelingen. Naast deze bestuursrechtelijke aanpak kan, wanneer tevens sprake is van een strafbaar feit, aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.

2.2 Omgaan met informatie/geheimhouding/vrijheid van meningsuiting²

Artikel 7 Grondwet

Artikel 125a, derde lid,

Ambtenarenwet (AW) / artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb) Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren (Stcrt. 1998, nr. 104) Voorschrift informatiebeveiliging rijk – bijzondere informatie (VIR-BI), maart 2004

Een ambtenaar heeft vaak toegang tot persoonlijke gegevens van burgers of informatie waarvoor buitenstaanders belangstelling hebben. Het spreekt voor zich dat hij met dergelijke informatie zorgvuldig omgaat als ook dat hij deze niet ten eigen bate aanwendt. Aan de andere kant heeft de ambtenaar het recht van vrije meningsuiting (artikel 7 Grondwet). Hij mag echter geen uitlatingen doen die zijn functioneren of dat van de openbare dienst kunnen schaden. Het grondrecht op vrije meningsuiting van de ambtenaar is niet absoluut. De grens ligt daar waar een goede functievervulling of een goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid is verzekerd. Van belang voor de beoordeling van een gedraging is onder meer de afstand tussen de ambtenaar en het beleid waarover de ambtenaar zich uitspreekt, de aard

van de materie en de wijze waarop hij zijn mening geeft. De toetsing van eventuele uitlatingen is achteraf.

De ambtenaar is dan ook zelf verantwoordelijk voor wat hij zegt of doet. Heeft deze twijfels over wat hij wel of niet kan zeggen, dan kan hij altijd met zijn chef overleggen. Voor sommige informatie is het evident dat deze vertrouwelijk moet worden behandeld. Dit kan onder meer blijken door de aanduidingen ('rubriceringen'): 'Stg. Confidentieel', 'Stg. Geheim' of 'Stg. Zeer geheim'. Deze stukken mogen alleen worden gelezen door daartoe bevoegde personen. Daarnaast kunnen de departementen documenten 'merken' als zijnde 'Dep. vertrouwelijk', of 'personeelsvertrouwelijk'.

2.2.1 Hoe ga ik om met contacten met individuele kamerleden?

Kamerleden ontvangen hun informatie van bewindspersonen. Ambtenaren dienen derhalve ook zeer terughoudend te zijn ten aanzien van contacten met kamerleden. In contacten met kamerleden gelden een aantal richtlijnen.

- Op een verzoek van een kamerlid om informatie wordt slechts ingegaan indien het verzoek het verstrekken van openbare informatie betreft. Het is raadzaam de minister hierover in te lichten.

- Wanneer het contact een ander doel heeft (bijvoorbeeld als het gaat om niet openbare zaken) dan wordt de minister hierover onmiddellijk geïnformeerd en dient deze te beslissen of het contact wordt toegestaan.

- Het initiatief voor het contact met kamerleden dient niet bij de ambtenaar te liggen.

- Er kan alleen informatie van feitelijke aard worden verstrekt, waarbij de ambtenaar zich onthoudt van het uitdragen van zijn persoonlijke mening of beleidsopvatting.

- Ook in hun contacten met de Kamer en leden daarvan zijn ambtenaren gehouden aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht.

2.2.2 Hoe ga ik om met functionele contacten met derden?

Het komt voor dat ambtenaren, in het kader van hun functievervulling, in contact treden met derden. Er gelden een aantal specifieke richtlijnen ten aanzien van deze contacten.

- De ambtenaar geeft zich rekenschap

van het feit dat hij bij de uitoefening van zijn functie namens of ten behoeve de minister optreedt.

- Verzoeken van journalisten voor informatie over een bepaald onderwerp worden doorverwezen naar de departementale afdeling Persvoorlichting.

- De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van het geen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen. De ambtenaar die deze norm overtreedt, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim.

- Het bevoegd gezag kan achteraf beoordelen of uitlatingen van de ambtenaar onverenigbaar zijn met zijn functievervulling of het functioneren van de openbare dienst.

- Factoren die van invloed zijn bij de beoordeling zijn:

- de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover hij de uitlatingen heeft gedaan;
- de (politieke) gevoeligheid van de materie;
- het moment en de wijze waarop de uitspraken worden gedaan;
- de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken.

2.3 Geschenken en voordelen

Artikel 64 ARAR, circulaire van de Minister van BZK van 14 juli 1999 (Stcrt. 1999, nr. 154) en van 16 juli 1992 (Stcrt. 1992, nr. 147)

Soms komt een ambtenaar in een situatie dat een zakelijke relatie hem iets wil aanbieden. Dit kan zijn een fles wijn, een uitnodiging voor een diner of een toegangskaartje voor een evenement. De schenker wil de ambtenaar bedanken, de relatie verbeteren, hem beïnvloeden of verlangt wellicht een tegenprestatie. Er kleven derhalve integriteitsrisico's aan het aanvaarden van geschenken door ambtenaren. Zo'n geschenk mag dan ook niet zomaar worden aangenomen en soms in het geheel niet. Kernpunt is dat de ambtenaar zijn onafhankelijkheid dient te waarborgen. Onder omstandigheden is het aanvaarden van een geschenk toelaatbaar.

Daarbij dienen de volgende (procedurale) uitgangspunten in acht te worden genomen.

- Ambtenaren moeten indien zij een geschenk of een dienst aangeboden krijgen, dit altijd melden aan hun leidinggevende.

- Deze maakt een afweging aan de

hand van de volgende criteria, waarbij met name de context rondom het aanbieden van het geschenk of de dienst een rol speelt:

- waarvoor wordt iets gegeven;
- op welk moment wordt iets aangeboden (bijv. vóór of na afloop van de gunning van een contract);
- staat het geschenk of de dienst in juiste verhouding tot de geleverde prestatie (proportionaliteit- en redelijkheidseisen);
- bestaat het risico dat er een contractprestatie wordt verlangd;
- wordt er open mee omgegaan;
- betreft het een incidenteel geval of ontvangt betrokkene vaker iets van dezelfde relatie;
- zijn er ook andere ambtenaren binnen de dienst of het departement die (regelmatig) van dezelfde relatie een geschenk of dienst ontvangen, en
 - wat is de waarde van het geschenk of de dienst?
- Voor het kunnen aanvaarden van geschenken of diensten gelden de volgende criteria:
 - een geschenk of dienst met een waarde van meer dan € 50,- mag niet worden aanvaard;³
 - geschenken mogen nooit op het huisadres worden ontvangen; leveranciers worden hier, voor zover nodig, per brief op gewezen;
 - geschenken die niet kunnen worden geaccepteerd, moeten worden geweigerd dan wel, indien bijvoorbeeld eerst achteraf de juiste waarde kan worden vastgesteld, worden teruggestuurd;
 - uitstapjes, reizen, lunches, diners e.d. worden niet bekostigd door derden. Gemaakte kosten kunnen conform de geldende regels bij het ministerie worden gedeclareerd;
 - uitnodigingen worden altijd besproken met de leidinggevende of in het werkoverleg. Zodoende kan in alle openheid worden bepaald of een uitnodiging kan worden geaccepteerd.

Frequent flyer program

Luchtvaartmaatschappijen introduceerden enige jaren geleden het zogenaamde 'frequent flyer program' (ffp). Dit is een zogenaamd loyaliteitsprogramma, waarmee luchtvaartmaatschappijen voordelen bieden aan hun trouwe klanten. Het systeem is te vergelijken met het sparen van zegels of punten bij de benzine- pomp of supermarkt. Met het ffp verdient de reiziger – op persoonlijke titel – pun-

ten gerelateerd aan de vluchtafstand en vliegtuigklasse. Door de keuze van maatschappij, vertrekdata en traject kan direct invloed uitgeoefend worden op de omvang van cadeaus. Omdat op deze wijze op persoonlijke titel cadeaus kunnen worden verworven, is het gebruik van ffp tijdens dienstreizen voor persoonlijke doeleinden niet toegestaan.

2.4 Nevenwerkzaamheden

Artikel 61 ARAR en Besluit van 4 december 1997 (Stb. 655) met lijst afwegingsfactoren in nota van toelichting (blzn 35-36)

Indien een medewerker naast zijn werk als rijksambtenaar in zijn vrije tijd andere werkzaamheden verricht, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven of als bestuurslid van de plaatselijke (sport)vereniging, hoort hij deze in sommige situaties te melden bij het bevoegd gezag. Dit is afhankelijk van de aard van de nevenwerkzaamheden. Een meldplicht bestaat indien deze werkzaamheden, betaald of onbetaald, de belangen van de dienst kunnen raken, een en ander voor zover deze in verband staan met de (eigen) functievervulling. Er moet dus een relatie zijn tussen de aard van de nevenwerkzaamheden en de aard van de functie dan wel de aard van de werkzaamheden van het dienstonderdeel waar men werkzaam is. De akkoord bevonden nevenwerkzaamheden worden vervolgens geregistreerd.

Er zijn ook nevenwerkzaamheden die altijd verboden zijn. Dit zijn nevenwerkzaamheden waardoor een goede vervulling van de functie of het goed functioneren van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Hiervan is sprake in geval van een onoorbare belangenverstrengeling, botsing van belangen, schade aan het aanzien van het ambt of een onvoldoende beschikbaarheid voor de functie. Het door een belastingambtenaar voor derden (niet zijnde gezins- of familieleden in de eerste en tweede graad) verrichten van fiscale werkzaamheden wordt bijvoorbeeld aangemerkt als een vorm van onoorbare belangenverstrengeling.

De ambtenaar beoordeelt zelf in eerste instantie of een nevenwerkzaamheid al dan niet is toegestaan, of hij deze moet melden of dat een melding

achterwege kan blijven. Hij is zelf verantwoordelijk (en wordt achteraf ook verantwoordelijk gehouden) voor een juiste beoordeling om nevenwerkzaamheden al dan niet te melden. Indien een ambtenaar maar enigszins twijfelt, wordt geadviseerd de nevenwerkzaamheden te melden. Als handvat in het kader van de afweging voor zowel de ambtenaar als het management kunnen de volgende punten dienen:

- het karakter van de nevenwerkzaamheden;
- de functie van de ambtenaar in de organisatie;
- het gebied waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht;
- de vraag of er een verevenheid met de hoofdfunctie is;
- de vraag of de betrouwbaarheid en de integriteit van de ambtenaar in het geding komen;
- de vraag of het risico bestaat dat ambtelijke informatie bij de uitoefening van de nevenwerkzaamheden wordt misbruikt;
- de vraag of door de nevenfunctie het risico van een persoonlijke confrontatie in de ambtelijke functie aanwezig is;
- de reputatie van het bedrijf of de branche waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht;
- de vraag of zich in belangrijke mate publieke effecten kunnen voordoen waardoor op zichzelf aanvaardbare nevenwerkzaamheden toch extern negatief worden beoordeeld;
- de vraag of de nevenwerkzaamheden een negatieve uitwerking kunnen hebben op de handhavingmogelijkheden in de ambtelijke functie;
- de omvang of zwaarte van de nevenwerkzaamheden.⁴

Verder geldt er een beperkte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden. Beperkt betekent dat alleen de geregistreerde nevenwerkzaamheden van de ambtelijke top openbaar worden gemaakt.

2.5 Financiële belangen en transacties met effecten

Artikelen 46 en 46a Wet toezicht effectenverkeer 1995 en artikel 61a ARAR

Het kan voorkomen dat een ambtenaar financiële belangen heeft in bedrijven waarbij er een relatie met de ambtelijke functie is te onderkennen of dat hij in effecten handelt of

dit laatste van plan is te gaan doen. Dan is het belangrijk te weten dat binnen de overheid hiervoor (aanvullende) regels zijn. Dit ter voorkoming van ongewenste belangenverstrengeling.

Er bestaat een wettelijk verbod op het handelen in effecten met gebruik van voorwetenschap. Het is mogelijk dat de ambtenaar in zijn functie kan beschikken over koersgevoelige informatie. Dit is vertrouwelijke, niet-openbare informatie over een rechtspersoon waarvan de openbaarmaking invloed kan hebben op de koers van effecten. Hij mag deze informatie dan ook op geen enkele manier gebruiken, noch door zelf daarin te handelen noch door die informatie aan derden te verstrekken.

De (aanvullende) regels komen erop neer dat een minister binnen zijn gezagsbereik functies aanwijst waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie kan zijn verbonden. Bekleedt een ambtenaar een functie die als zodanig wordt aangewezen, rust op hem een meldplicht met betrekking tot financiële belangen of het bezit van en transacties met effecten die de belangen van de dienst kunnen raken. Er wordt dan beoordeeld in hoeverre de financiële activiteiten zich verdragen met de werkzaamheden in de functie.

2.6 E-mail, intranet en internet

Wetboek van Strafrecht, o.a. de artikelen 137c tot en met 137g

Tijdens het werk kan de medewerker gebruik maken van e-mail en intranet en het internet bezoeken. Het e-mail, intranet- en internetsysteem wordt aan de werknemer voor zakelijk gebruik ter beschikking gesteld. Gebruik ervan is derhalve verbonden aan taken die voortvloeien uit de functie. Beperkt persoonlijk gebruik van deze systemen is evenwel toegestaan, mits dit niet storend is voor de dagelijkse werkzaamheden of de functievervulling niet schaadt en dit geen verboden gebruik oplevert. Zo is het de werknemer niet toegestaan om het e-mailsysteem te gebruiken voor het verzenden van berichten met een pornografische, racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende inhoud. Evenmin is het verzenden van berich-

ten toegestaan die (kunnen) aanzetten tot haat en/of geweld.

Verder is het niet toegestaan internet-sites te bezoeken die pornografisch, racistisch, discriminerend, beledigend of aanstootgevend materiaal bevatten, dan wel dergelijk materiaal te downloaden en/of te verspreiden. Voor wat betreft het uiten van meningen of beleidsopvattingen en dergelijke via de e-mail of het internet gelden dezelfde regels als genoemd in paragraaf 2.2.

Het is technisch mogelijk om het e-mail en internetgebruik van medewerkers te laten registreren (logging). Hiermee kan zowel inzicht worden verkregen in het gebruik van individuen als van organisatieonderdelen en kan tevens mogelijk misbruik aan het licht komen.

Organisaties kunnen ervoor kiezen een separate regeling voor het gebruik van e-mail, intranet en internet op te stellen. Indien zij hiertoe overgaan, dienen zij – naast aandacht te schenken aan de inhoudelijke aspecten zoals criteria voor het gebruik, controle e.d. – het medezeggenschapsorgaan bij het proces van totstandkoming te betrekken. Op grond van artikel 27, eerste lid onder l, van de WOR heeft een ondernemingsraad instemmingsrecht ten aanzien van een besluit tot vaststelling van een dergelijke regeling.⁵

2.7 Inkoop

Drietal EG-richtlijnen voor werken, leveringen en diensten, Comptabiliteitswet en de Regeling contractbeheer 1996 (ministerie van Financiën) Artikel 62 ARAR, HAFIR en departementale aanbestedingsregels

Veelal staat er voor een leverancier veel op het spel. Dan kan het gebeuren dat deze meer dan de kwaliteit van zijn product gebruikt om de ambtenaar te overtuigen met hem in zee te gaan. Het inkopen van goederen of diensten behoort onafhankelijk te gebeuren. Het is zijn taak om te voorkomen dat middelen als geschenken hem beïnvloeden bij het inkoop- of inhuurproces.

Belangenverstrengeling

Ter voorkoming van belangenverstrengeling zijn er meerdere mensen bij de besluitvorming in het kader van een inkoopprocedure betrokken.

Wanneer er bij de andere partij iemand is die de ambtenaar privé kent, dan laat hij de aankoopbeslissing altijd door iemand anders nemen. In zijn algemeenheid bestaan er binnen de overheid regels met betrekking tot scheiding van verantwoordelijkheden bij het budgetbeheer. Verder is het als ambtenaar niet toegestaan deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten. In uitzonderlijke gevallen kan hiervoor toestemming worden verleend.

Hoe werkt de inkoopprocedure?

Inkopen of aanbesteden kan op verschillende manieren plaatsvinden. Dit is afhankelijk van de (geschatte) hoogte van het bedrag dat met de offerte is gemoed^{6,7}.

- Tot € 50.000,- zijn er geen rijksbrede aanbestedingsregels.⁸
- Bij een inkoopprijs vanaf € 50.000,- wordt een contractdossier bijgehouden.
- Bij een inkoopprijs vanaf € 137.000,- (excl.BTW) gelden de Europese aanbestedingsregels ten behoeve van leveringen en diensten conform EG- richtlijnen.⁹

2.8 Draaieurconstructie

Circulaire van Minister van BZK van 13 september 1999, AD1999/U84410

Een draaieurconstructie is de situatie waarbij een voormalig ambtenaar onmiddellijk of kort na zijn ontslag bij een ministerie wordt ingehuurd om opnieuw (dezelfde) werkzaamheden te verrichten; bijvoorbeeld via een extern adviesbureau. Door deze handelwijze wordt al snel de sfeer van vriendschap, oneerlijke concurrentie of schijn van belangenverstrengeling opgeroepen. Deze constructie vormt dan ook een gevaar voor het integer functioneren van de overheid.

Om dit te voorkomen, geldt binnen het Rijk de volgende regeling: wanneer een ambtenaar ontslag neemt, mag deze gedurende twee jaar na zijn ontslag op geen enkele manier als externe opdrachtnemer door het desbetreffende ministerie worden ingehuurd om werkzaamheden te verrichten. Hij mag evenmin gedurende dezelfde periode bij de uitvoering worden betrokken van overeengekomen werkzaamheden van een bureau waaraan hij zich heeft verbonden. Van deze regel kan alleen worden afgeweken indien in het kader van

een beëindiging van het dienstverband afspraken met hem zijn gemaakt om na zijn ontslag nog gedurende een bepaalde, aan te geven tijd, werkzaamheden voor het ministerie te verrichten teneinde de overstap naar een nieuwe functie te vergemakkelijken.

3 Voorzieningen en maatregelen ter bevordering van integriteit

3.1 Afleggen eed of belofte

Artikel 51 ARAR en Besluit Minister van BiZa van 23 april 1998 (Stcrt. 1998, nr. 92)

Ambtenaren hebben een bijzondere positie in de samenleving en maken deel uit van een overheidsorganisatie die onder andere de democratische waarden van de rechtsstaat beschermt. Daarom worden er voor wat betreft de integriteit hoge eisen gesteld aan de mensen die binnen de openbare dienst werken. Hoewel iedereen zich aan de wet moet houden en weet dat fraude en corruptie bijvoorbeeld strafbaar zijn, wordt met het afleggen van de eed of belofte nog eens expliciet onder de aandacht gebracht dat de Grondwet en alle overige wetten moeten worden geëerbiedigd zodat de ambtenaar zich bewust is van de verantwoordelijkheden die zijn functie meebrengt. Verder zweert of belooft de ambtenaar dat hij zich aan deze normen zal houden.^{10,11}

3.2 Vertrouwenspersoon integriteit (VPI)

Deze code en andere (departementale) gedragsregels geven een aantal handvatten hoe te handelen wanneer de ambtenaar op situaties stuit waarbij integriteit een rol speelt. Er zullen zich in de praktijk echter altijd situaties voordoen die in deze regels niet of niet uitputtend aan de orde zijn geweest. In dergelijke gevallen is het verstandig te rade te gaan bij een leidinggevende of, wanneer dat minder wenselijk wordt geacht, bij de departementale vertrouwenspersoon integriteit (VPI). Deze biedt de medewerker in vertrouwelijkheid een luisterend oor en kan hem adviseren hoe met een integriteitsvraagstuk om te gaan.¹² Daarnaast kan de ambtenaar worden geconfronteerd met een situatie dat

anderen binnen de organisatie regels of normen overtreden. De ambtenaar doet er goed aan om deze kennis niet voor zich te houden. Het is zelfs zo dat hij in sommige gevallen verplicht is daarvan werk te maken. Wanneer er sprake is van een ambtsmisdrif is de ambtenaar verplicht hiervan aangifte te doen bij de officier van justitie.¹³ Daarnaast moeten vermoedens van misstanden worden gemeld (zie onder klokkenluidersregeling 3.3). In al deze gevallen kan hij zich wenden tot een VPI. Naast het geven van advies aan de medewerker kan deze helpen om misstanden intern aan de orde te stellen en de medewerker eventueel de weg te wijzen naar de Commissie integriteit overheid (CIO). Bovendien heeft deze een signalerende rol naar het management. De VPI werkt in principe op basis van anonimiteit en vertrouwelijkheid.

3.3 Klokkenluidersregeling¹⁴

Hoofdstuk VIIb Melden van een misstand (artikelen 79a t/m 79e) ARAR en het Besluit tot instelling van de Commissie integriteit overheid (Stb. 2006, 130)

Artikel 125quinquies, derde lid, AW

Sinds 1 januari 2001 geldt voor de sector Rijk de zgn. klokkenluidersregeling, die een procedure bevat op welke wijze een ambtenaar een vermoeden van een misstand kan melden en de acties die het management moet ondernemen naar aanleiding van een melding. Een vermoeden van een misstand betreft:

- een grove schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;
- een groot gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;
- een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren, die het goede functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.

Vermoedt of constateert een ambtenaar dat een van deze zaken aan de orde is, dan is hij verplicht hiervan melding te maken. Uitgangspunt van de regeling is dat een vermoeden van een misstand primair intern bij de leidinggevende wordt gemeld. Is deze betrokken bij de misstand, dan kan hij zich richten tot de naasthogere leidinggevende. De leidinggevende die de melding heeft ontvangen, is verantwoordelijk voor een adequate afhandeling daarvan. Hij legt de melding schriftelijk vast en informeert,

via de gebruikelijke procedure, het bevoegd gezag: de secretaris-generaal. Deze laatste stuurt een ontvangstbevestiging naar de melder en beoordeelt ook of de politieke top moet worden geïnformeerd. Vervolgens wordt de melding geverifieerd en een onderzoek gestart.

Indien een ambtenaar aarzelt om een vermoeden van een misstand bij de leidinggevende te melden, kan hij ook terecht bij de VPI. Deze kan het bevoegd gezag van de melding op de hoogte stellen. De ambtenaar moet hiermee echter instemmen. Als een ambtenaar een vermoedelijke misstand meldt, krijgt hij binnen een redelijke termijn (acht weken) te horen hoe met de melding wordt omgegaan en welke maatregelen worden getroffen. Blijkt een diepgaand onderzoek noodzakelijk, en is een termijn van acht weken te kort, dan krijgt hij te horen wanneer hij hiervan een uitslag kan verwachten.

Is de ambtenaar het niet eens met het standpunt van het bevoegd gezag of wordt de redelijke termijn overschreden, dan kan hij het vermoeden melden bij de (externe) Commissie integriteit overheid. Deze onafhankelijke commissie beoordeelt of de melding aan een aantal vereisten voldoet. Als dit het geval is, zal de commissie de zaak onderzoeken en het bevoegd gezag adviseren.

Ook bestaat de mogelijkheid om een vermoeden van een misstand rechtstreeks bij de CIO te melden indien zwaarwegende belangen een interne melding in de weg staan. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn indien een of meerdere leidinggevers bij de misstand zouden zijn betrokken. De CIO beoordeelt of de rechtstreekse melding gerechtvaardigd is gedaan. Indien een gemeld vermoeden ontvankelijk is, onderzoekt de commissie de melding en adviseert het bevoegd gezag. Wanneer de rechtstreekse melding naar het oordeel van de CIO niet terecht is, adviseert deze de betrokken ambtenaar om de aangebrachte kwestie toch eerst intern aanhangig te maken.

Degene die een vermoeden van een misstand te goeder trouw meldt en de VPI mogen op geen enkele manier worden benadeeld in hun positie als gevolg van de melding dan wel het uitoefenen van de taak van VPI.

3.4 Sancties

Artikel 80 tot en met 84 ARAR en hoofdstukken 3 en 4 Algemene wet bestuursrecht

Als een ambtenaar de regels uit deze gedragscode overtreedt of anderszins niet integer werkt, wordt dit beschouwd als plichtsverzuim. Ook gedragingen in de privé- tijd kunnen onder omstandigheden plichtsverzuim opleveren. Het moet dan gaan om gedrag waardoor de belangen van de dienst worden geschaad of waardoor diens integriteit voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling in het geding is. Dit kan een disciplinaire straf tot gevolg hebben. Als er sprake is van een vermoeden van een ambtsmisdrijf, bijvoorbeeld het aannemen van steekpenningen, zal ook aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. In dat geval kan naast een disciplinaire bestraffing ook een strafrechtelijke veroordeling volgen.

De zwaarte van de disciplinaire straf kan, afhankelijk van onder andere de ernst van het plichtsverzuim, variëren van een schriftelijke berisping tot en met strafontslag. Er is geen lijst te geven van welke straf bij welke misdraging moet worden opgelegd. Disciplinaire bestraffing is geen automatisme. Veel hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval, waaronder de omstandigheid of er binnen de desbetreffende organisatie een integriteitsbeleid wordt gevoerd en dat daadwerkelijk wordt nageleefd. Ook andere rechtspositiemaatregelen zijn mogelijk, zoals een ontslag wegens ongeschiktheid of onbe-

kwaamheid (anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken) of een overplaatsing in het belang van de dienst.

3.5 Tot slot

Ondanks deze code en andere integriteitsmaatregelen zullen zich in de praktijk situaties kunnen voordoen waarin niet direct een duidelijk antwoord is te geven op de vraag of iets wel of niet door de beugel kan. Als een ambtenaar voor zo'n integriteitsvraag of moreel dilemma komt te staan, is het van het grootste belang dat hij hierover praat bijvoorbeeld met zijn leidinggevende, zijn collega's of met zijn hoofd van dienst. Op deze wijze blijft hij niet met het dilemma 'zitten', maar kan hij zijn eventuele ideeën toetsen aan de opvattingen van anderen en maakt hij zijn handelen transparant. Verder draagt hij dan bij aan het integriteitsbesef binnen het dienstonderdeel. Maar hij kan uiteraard altijd met een integriteitsvraagstuk terecht bij de departementale vertrouwenspersoon integriteit (VPI) die hem kan adviseren hoe daarmee om te gaan (zie hiervoor ook paragraaf 3.2). Bij het een en ander kan ook de website www.integriteitoverheid.nl behulpzaam zijn, waarop relevante informatie over integriteit bij, met name, de openbare sector beschikbaar is. Begin 2006 is bovendien bij het ministerie van BZK een Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) operationeel geworden dat een vraagbaakfunctie zal gaan vervullen.

¹ Stb. 2005, 695.

² Hoewel de regeling 'Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren' buiten het bereik van het Georganiseerd Overleg sector Rijk valt, hebben de vakorganisaties in het overleg over deze modelgedragscode aangegeven dat hun instemming met deze code niet inhoudt dat zij het eens zijn met de tekst van paragraaf 2.2 voor zover die is afgeleid van genoemde regeling.

³ Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een geschenk of dienst van minder dan € 50,- slechts mag worden aangenomen na toestemming van de leidinggevende.

⁴ De laatste afwegingsfactor komt pas aan de orde indien er op basis van de andere factoren geen bezwaren bestaan. De omvang van de zwaarte van de nevenwerkzaamheden kan zodanig zijn dat men onvoldoende beschikbaar is voor de functie dan wel dat deze, gelet op de strekking van de Arbeidstijdenwet, schadelijk is of kan zijn voor de gezondheid of het welzijn van de ambtenaar.

⁵ Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft een 'Modelgedragscode internet- en e-mailgebruik' ontwikkeld die is te downloaden via: www.cpbweb.nl.

⁶ De hier genoemde bedragen gelden voor de jaren 2004 en 2005.

⁷ Voor meer informatie over de criteria en de te volgen procedures in dit kader kunt u het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijks-overheid (HAFIR), een uitgave van het ministerie van Financiën, raadplegen op www.minfin.nl/hafir.

⁸ Departementen kunnen eigen (aanvullende) regels hebben voor aanbestedingen tot € 50.000,-. Voor het ministerie van BZK geldt bijvoorbeeld dat vanaf een inkoopprijs van € 15.000,- aan minimaal drie aanbieders een offerte wordt gevraagd.

⁹ Dit bedrag geldt met ingang van 1 januari 2006.

¹⁰ Voor wat betreft de tekst van de eed of belofte wordt verwezen naar de bijlage bij het Besluit van de Minister van BiZa van 23 april 1998, AD98/U232 (Stcrt. 1998, nr. 92).

¹¹ Aangezien het ARAR c.a. niet van toepassing is op externen (uitzendkrachten, stagiaires e.d.) dienen deze vóór aanvang van de werkzaamheden een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen.

¹² Handreiking vertrouwenspersoon integriteit (VPI), Ministerie van BZK, mei 2003.

¹³ Artikel 162 Wetboek van strafvordering. Departementen kunnen interne procedureregels hebben op welke wijze een dergelijke aangifte moet geschieden.

¹⁴ Deze klokkenluidersregeling met de procedure voor de rijksambtenaar om een vermoeden van een misstand bij het bevoegd gezag, een VPI of de Commissie integriteit overheid te melden, moet worden onderscheiden van het recht van een ieder om op grond van de Algemene wet bestuursrecht een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem heeft gedragen.