

Handreiking voor decentrale overheidswerkgevers: invulling geven aan integriteit na 2020

30 september 2019

Inleiding

Deze handreiking is bedoeld voor decentrale overheidswerkgevers en is aanvullend op andere instrumenten en handreikingen die al zijn aangeboden door de koepels van de decentrale overheidswerkgevers (IPO, VNG en Vvww). Andere overheidswerkgevers kunnen deze handreiking natuurlijk ook gebruiken als dat hen helpt.

Aanleiding

Als de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking treedt op 1 januari 2020 staan de regels over integriteit voortaan alleen nog in de wet (de Ambtenarenwet 2017, zie bijlage 1) en in een algemene maatregel van bestuur op basis van die wet (het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017, zie bijlage 2). De huidige Ambtenarenwet bevat opdrachten aan overheidswerkgevers om aan ambtenaren verplichtingen en verboden op te leggen. In de nieuwe Ambtenarenwet 2017 staan deze verplichtingen en verboden rechtstreeks in de wet. Als overheidswerkgever kunt u vanaf dat moment dus geen eigen regels meer stellen op het gebied van integriteit.

Ter illustratie:

Op dit moment bevat bijvoorbeeld het CAR-UWO in artikel 15:1:e een verbod voor ambtenaren om bepaalde nevenwerkzaamheden te verrichten. Individuele gemeenten hebben dit verbod in hun eigen algemeen verbindend voorschriften overgenomen. Na inwerkingtreding van de Wnra staat het verbod om het uitoefenen van bepaalde nevenwerkzaamheden rechtstreeks in de wet, in artikel 8, lid 1, onderdeel a van de Ambtenarenwet 2017. Overheidswerkgevers mogen dus zelf deze regel (het verbod tot het verrichten van nevenwerkzaamheden) niet opleggen aan hun medewerkers.

De Ambtenarenwet 2017 legt u als overheidswerkgever wel een aantal verplichtingen op het terrein van integriteit op. Omdat wij merken dat decentrale overheden vragen hebben over wat zij wel zelf en wat zij niet meer zelf mogen regelen, willen we met deze handreiking daarover meer duidelijkheid geven. Zo is onder meer gevraagd om aan de hand van voorbeelden te beschrijven welke ruimte decentrale overheden lokaal nog hebben.

Waarom deze strikte scheiding?

In de Ambtenarenwet 2017 wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen wat des wetgevers is en wat des werkgevers is; eigen integriteitsregels van werkgevers zijn niet meer toegestaan, maar eigen beleid wel. De initiatiefnemers van de Wnra vonden dat het waarborgen van de ambtelijke integriteit een kwestie is die uitstijgt boven de onderwerpen die tot het arbeidsvoorwaardenoverleg behoren. Zij vonden dat deze onderwerpen van ambtelijke integriteit in de wet moeten worden geregeld. Hetzelfde geldt voor de huidige

bepalingen met betrekking tot het beperken van grondrechten en vertrouwensfuncties. Dit zijn elementen van de ambtelijke status en moeten volgens de initiatiefnemers bij wet worden geregeld.

Wat verandert er vanaf 1 januari 2020?

Vanaf 1 januari 2020 vormt de Ambtenarenwet 2017 het nieuwe wettelijke kader voor het integriteitsbeleid van overheidswerkgevers.

In de artikelen 4 tot en met 11 van de Ambtenarenwet 2017 staan de verplichtingen voor de werkgever en verplichtingen voor de werknemer op integriteitsgebied.

Een overheidswerkgever is verplicht:

- Eed/belofte
De werkgever moet ervoor zorgen dat de ambtenaar bij zijn indiensttreding de eed of belofte aflegt volgens een bij amvb vastgesteld formulier.¹
- Integriteitsbeleid
De werkgever moet integriteitsbeleid voeren gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.
- Gedragscode
De overheidswerkgever moet een gedragscode voor goed ambtelijk handelen opstellen.

De medewerker heeft ook verplichtingen, waaronder:

- Eed/belofte
De medewerker moet de eed of belofte afleggen.
- Geheimhouding
De medewerker moet (bepaalde) informatie die hij in het kader van zijn functie heeft verkregen geheim houden.
- Giften
De medewerker mag zonder toestemming van zijn werkgever geen giften van derden aannemen.
- Nevenwerkzaamheden
De medewerker mag geen nevenwerkzaamheden verrichten waardoor het goed vervullen van zijn functie of het goed functioneren van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Als daar sprake van kan zijn, dan moeten deze nevenwerkzaamheden worden gemeld.

De onderstaande 2 overzichten brengen deze verschillen in de huidige en de toekomstige regelgeving in beeld.

¹ Alle overheidswerkgevers hebben hun eigen formulier voor het afleggen van een eed of belofte kunnen laten opnemen bij het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017.

Overzicht verplichtingen overheidswerkgever nu en na 1-1-2020

Huidige Ambtenarenwet	Ambtenarenwet 2017
<p data-bbox="248 310 906 352">Verplichtingen werkgever (art.125 quater)</p> <ul data-bbox="248 399 906 955" style="list-style-type: none">• voeren integriteitsbeleid• integriteitsbeleid integreren in personeelsbeleid• zorgen voor gedragscode goed ambtelijk handelen• in overeenstemming met de Tweede Kamer, provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur vaststellen op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode	<p data-bbox="914 310 1542 352">Verplichtingen werkgever (paragraaf 2)</p> <ul data-bbox="914 399 1542 955" style="list-style-type: none">• idem• idem • idem • jaarlijks een verantwoording openbaar maken over het gevoerde integriteitsbeleid en de gedragscode * Zie bijvoorbeeld bijlage 3: Jaarverslag integriteit gemeente Haarlemmermeer
<p data-bbox="248 961 906 1045">Opdracht tot regelgeving (art.125 quinquies) t.a.v.:</p> <ul data-bbox="248 1176 906 1549" style="list-style-type: none">• verplichte eedaflegging• melding, registratie en verbieden van nevenwerkzaamheden• melding van financiële belangen• procedure omgaan met vermoedens van misstanden	<p data-bbox="914 961 1542 1165">Géén opdracht tot regelgeving rechtstreeks voortvloeiende verplichtingen uit Ambtenarenwet 2017 + Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017 t.a.v.:</p> <ul data-bbox="914 1176 1542 1549" style="list-style-type: none">• idem• idem • idem• idem

Overzicht verplichtingen ambtenaar nu en na 1-1-2020

Huidige Ambtenarenwet	Ambtenarenwet 2017
<p data-bbox="248 306 906 390">Verplichtingen ambtenaar (art.125ter, art. 125 quinquies lid 3 en art. 125a)</p> <ul data-bbox="248 443 906 562" style="list-style-type: none">• goed ambtenaarschap• geheimhouding• beperking vrijheid van meningsuiting <p data-bbox="248 705 906 783">Uitwerking verplichtingen ambtenaren in nadere regelgeving:</p> <ul data-bbox="248 793 906 1129" style="list-style-type: none">- Voor de Rijksoverheid in het ARAR (art. 50-79) plus ministeriële regelingen,- Voor de sector Gemeenten in het CAR-UWO (hfst. 15),- Voor de sector Provincies in het CAP (paragraaf 2.5),- Voor de sector Waterschappen in het SAW (hfst. 9).	<p data-bbox="914 306 1544 342">Verplichtingen ambtenaar (paragraaf 3)</p> <ul data-bbox="914 443 1544 741" style="list-style-type: none">• goed ambtenaarschap• afleggen eed/belofte overeenkomstig bij AMvB vastgesteld formulier• opgave nevenwerkzaamheden• melding financiële belangen• geheimhouding• beperking vrijheid van meningsuiting <p data-bbox="914 793 1544 829">Verbod op:</p> <ul data-bbox="914 840 1544 1045" style="list-style-type: none">• bepaalde nevenfuncties• bepaalde deelnemingen• bepaalde financiële belangen• aannemen van giften zonder toestemming werkgever

Wat moet en kan een overheidswerknemer na de inwerkingtreding van de Wnra zelf regelen rondom integriteit?

Hieronder komt aan bod welke verplichtingen overheidswerkgevers na de invoering van de Wnra hebben op grond van de Ambtenarenwet 2017 en welke vrijheid zij hebben in de uitwerking daarvan.

1. Wat moeten overheidswerkgevers doen op grond van de Ambtenarenwet 2017?

Verplichting 1: een integriteitsbeleid voeren (artikel 4, eerste lid, Ambtenarenwet 2017)

Een overheidswerkgever heeft, net als iedere andere werkgever, een zorgplicht voor zijn werknemers. Dat houdt onder meer in dat de overheidswerkgever zorgt voor goede arbeidsomstandigheden, een veilige werkomgeving en dat hij een integriteitsbeleid voert.² Dit betekent onder andere dat de werkgever zijn ambtenaren beschermt tegen integriteitsrisico's, door de organisatie en werkprocessen daarop in te richten (bijvoorbeeld functiescheiding) en door voorzieningen te treffen, zoals het aanwijzen van een vertrouwenspersoon³ en het opstellen van een gedragscode. Het opstellen van een gedragscode is een onderdeel van het integriteitsbeleid van de werkgever.

Verplichting 2: integriteitsbeleid een vast onderdeel laten uitmaken van het personeelsbeleid (artikel 4, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017)

Deze verplichting brengt de verbondenheid tussen integriteit en Human Resource Management (HRM) tot uiting.

Integriteit komt tot uiting in het gedrag. De wijze waarop een werkgever omgaat met zijn personeel en vorm geeft aan het integriteitsbeleid, beïnvloedt dat gedrag. Integriteit en HRM zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit integriteitsbeleid begint al bij het in dienst nemen van ambtenaren. Een overheidswerkgever kan bijvoorbeeld als beleid hebben dat nieuwe ambtenaren bij de indiensttreding een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) moeten overleggen.

² Het integriteitsbeleid moet gericht zijn op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, aandacht besteden aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.

³ Op grond van artikel 2 van de Wet Huis voor klokkenluiders moeten werkgevers met 50 of meer mensen in dienst, een klokkenluidersregeling hebben. In die klokkenluidersregeling moet zijn vastgelegd bij welke vertrouwenspersoon of –personen vermoedens van misstanden kunnen worden gemeld.

De overheidswerkgever maakt het integriteitsbeleid tot vast onderdeel van het personeelsbeleid, door in ieder geval:

- integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen;
- scholing en vorming op het gebied van integriteit aan te bieden.

Bij scholing en vorming kan ook gedacht worden aan integriteitstrainingen en het bespreken van integriteitsdilemma's tijdens het werkoverleg. Dit kan op verschillende manieren. Sommige werkgevers kennen een zogenaamd integriteitskwartet, andere werkgevers hebben dilemma's uitgewerkt in een aantal thema's (casussen) die spelen op de werkvloer. Bijlage 4 bevat een voorbeeld van uitgewerkte dilemma's die bedoeld zijn om in de praktijk met elkaar te bespreken.

Verplichting 3: Zorgen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (artikel 4, derde lid, Ambtenarenwet 2017)

De verplichte gedragscode wordt ook wel een "gedragscode integriteit" genoemd. Een gedragscode integriteit geeft ambtenaren een kader voor integer handelen. Het geeft een overzicht van de belangrijkste afspraken op het gebied van integriteit. Het biedt een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen, maar een gedragscode kan nooit in elke denkbare situatie voorzien. Ook kunnen de omstandigheden waarin ambtenaren werken wijzigen, denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen van social media. Ambtenaren moeten dus altijd zelf blijven nadenken en zich bewust zijn van de politieke context van het werken bij de overheid.

Wat kan er in een gedragscode staan?

Als voorbeeld kan de Gedragscode Integriteit Rijk genoemd worden.⁴ Een ander voorbeeld is de Gedragscode Integriteit van de gemeente Stadskanaal.⁵

Verhouding regels Ambtenarenwet 2017 en gedragscode

De Ambtenarenwet 2017 schrijft concrete regels en verplichtingen voor op het gebied van integriteit en schrijft het gebruik van een gedragscode voor. In de gedragscode wordt aan die regels meer bekendheid gegeven en gestreefd naar een uniforme uitleg en toepassing daarvan. Een gedragscode is aanvullend op de regels in de Ambtenarenwet 2017, maar vervangt die niet. Een gedragscode kan worden gezien als een hulpmiddel voor verdere invulling van die regelgeving.

⁴ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-71100.html> (Stcrt. 2017, 71100). Deze gedragscode wordt momenteel aangepast aan de Wnra.

⁵ <https://www.regels-stadskanaal.nl/zoek-in-tekst/gedragscode/Gedragscode-voor-goed-ambtelijk-handelen/20-12-2008>

Verplichting 4: Jaarlijks verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid (artikel 4, vierde lid Ambtenarenwet 2017)

Een vergelijkbare bepaling is nu ook al opgenomen in de huidige Ambtenarenwet. Verantwoording over het gevoerde beleid wordt openbaar afgelegd, maar overheidswerkgevers bepalen momenteel zelf op welke wijze zij dat doen. In bijlage 3 is een voorbeeld opgenomen van de gemeente Haarlemmermeer. Deze gemeente heeft ervoor gekozen om in de vorm van een infographic verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid in 2018 af te leggen.

2. Wat mogen overheidswerkgevers verder doen op het gebied van integriteit?

Naast de bovenstaande verplichtingen op het gebied van integriteit, mogen overheidswerkgevers meer doen, zoals:

Een personeelshandboek opstellen

De Ambtenarenwet 2017 schrijft niet voor dat overheidswerkgevers een personeelshandboek moeten opstellen, maar veel (overheids-)werkgevers hebben wel een personeelshandboek.

NB: Hierbij bestaat een relatie met artikel 7:660 BW, het instructierecht van de werkgever. Op grond van artikel 7:660 BW kunnen werkgevers voorschriften geven over het verrichten van de arbeid. Het instructierecht laat zien dat de werknemer in een gezagsverhouding tot de werkgever staat. In de arbeidsovereenkomst en/of cao staan allerlei rechten en plichten van de werknemer. Door het uitoefenen van het instructierecht kan de werkgever deze rechten en plichten nader invullen. Als een arbeidsovereenkomst of cao al erg gedetailleerd de rechten en plichten van werknemers beschrijft, dan wordt de ruimte tot het geven van nadere instructie kleiner. De instructies van de werkgever moeten verder redelijk zijn. Denk hierbij aan voorschriften voor computer- en internetgebruik, identificatie, een rookverbod of een verbod op het gebruik van alcoholische drank. Veel door de werkgever gegeven instructies vloeien voort uit de arbeidsomstandighedenwetgeving.

Een personeelshandboek betreft vaak een online-handboek (intranet) dat voor alle werknemers toegankelijk is.

Een personeelshandboek omvat interne regels en richtlijnen die gelden binnen de organisatie. Denk aan regels en afspraken omtrent:

- flexibele werktijden;
- thuiswerken
- ziekte (-verzuim);
- regels over arbeidsomstandigheden en de werkplek
- BHV;
- veiligheidsprotocollen, etc.

Al deze onderwerpen hebben in meer of mindere mate een link met het integriteitsbeleid van de werkgever.

Herschrijven algemene verbindende voorschriften van decentrale overheden naar een nieuwe personeelshandboek

De huidige algemeen verbindende voorschriften (AVV's) van de decentrale overheden bevatten vaak ook regels en richtlijnen over de toepassing van arbeidsvoorwaarden, zoals het verzuimbeleid, regels rond het opnemen van verlof, etc. Deze beleidsmatige onderdelen van AVV's hoeven niet altijd te vervallen, en kunnen bijvoorbeeld worden ondergebracht in het personeelshandboek. Individuele werkgevers kunnen een screening maken van hun huidige regelingen en daarbij op basis van de Ambtenarenwet 2017, het Burgerlijk Wetboek en de inhoud van de cao bepalen welke voorschriften uit de AVV's moeten komen te vervallen en welke voorschriften in het personeelshandboek kunnen worden vastgelegd.

Hulpmiddelen bij het schrijven van een personeelshandboek

- Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft een stappenplan en een handreiking gemaakt voor het overzetten van lokale regelingen in een personeelshandboek.
Zie: <https://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2019/02/27/ipo-en-rijk-delen-hulpmiddelen-bij-het-schrijven-van-een-personeelshandboek>
- Het Kennispunt Nieuwe Rechtspositie Rijksoverheid (Knrr) publiceerde een schrijfwijzer voor het maken van personeelsreglementen. Hierin is het hele schrijfproces meegenomen: van voorbereiding en teamsamenstelling tot tips voor stijl en formulering. Zo staan er afwegingen en stappen vermeld om te helpen bij de selectie van regelingen voor het personeelshandboek/-reglement. Ook vindt u er bijvoorbeeld een lijst met formuleringen die veranderen met de Wnra-overgang: 'bevoegd gezag' wordt bijvoorbeeld 'werkgever' en 'tegemoetkoming' wordt 'vergoeding'.
Zie: <https://www.wnra.nl/actueel/nieuws/2019/02/27/ipo-en-rijk-delen-hulpmiddelen-bij-het-schrijven-van-een-personeelshandboek>
- De VNG geeft ook in hun "*Draaiboek Wnra Aan de slag*" op pagina 13 onder onderdeel 6.1 een stappenplan voor het opstellen van een personeelshandboek en een voorbeeld- inhoudsopgave die als bijlage bij het draaiboek is toegevoegd.
Zie: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/draaiboek_wnra_def.21-3-2018.pdf

- De UvW heeft in “van regeling naar handboek” informatie opgenomen voor het opstellen van een personeelshandboek. Zie: <https://www.vvw.nl/werken-voor-waterschappen/wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-wnra>

Ten slotte kunnen werkgevers kunnen ook omgangsvormen en belangrijke waarden van de organisatie in het handboek opnemen.

Kortom: de inhoud van het personeelshandboek is voor elke organisatie anders.

Conclusie: Overheidswerkgevers moeten in de praktijk uitvoering geven aan een aantal wettelijke verplichtingen voortvloeiende uit de Ambtenarenwet, maar zij mogen geen eigen regels (andere rechten en plichten op het gebied van integriteit) opleggen aan ambtenaren, zoals zelfstandig een formulier vaststellen volgens welke de eed/belofte wordt afgelegd die niet is opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017. Wel mogen zij de in de wet en AMvB gegeven regels uitwerken in gedragscodes en personeelshandboeken.

Lijst met bijlagen:

Bijlage 1: de Ambtenarenwet 2017

Bijlage 2: het Uitvoeringbesluit Ambtenarenwet 2017 (is binnenkort beschikbaar)

Bijlage 3: het Jaarverslag integriteit gemeente Haarlemmermeer

Bijlage 4: Dilemma's voor bespreking in de praktijk, A&O Fonds Waterschappen