

Kaders en uitgangspunten Integriteitsbeleid gemeente Aalten

1 Inleiding en aanleiding

In onze samenleving hebben we een organisatie in het leven geroepen die gezag over ons burgers uitoefent. Wij zijn daaraan ondergeschikt, wij burgers zijn onderdanen van de overheid, en dat voelt en klinkt ongemakkelijk. De overheid heeft als enige in onze samenleving het recht om dwang en geweld te gebruiken bij het afdwingen van de naleving van door haar uitgevaardigde regels. De overheid kan op basis van haar gezag dus macht uitoefenen ten opzichte van haar burgers.

Voor eenieder die een functie binnen de overheid heeft is het zeer belangrijk om dat te beseffen. Het uitoefenen van een functie bij de overheid schept verplichtingen, juist vanwege die macht die de overheid kan uitoefenen over haar onderdanen. Daarom is er ook een betekenisvol ritueel als de ambtseed of ambtsbelofte ingevoerd voor mensen die een functie gaan vervullen in het openbaar bestuur. De legitimiteit van het overheidsoptreden staat of valt met de betrouwbaarheid van de overheid. Het moet daarbij klip en klaar zijn dat de overheid het algemeen belang dient en dat de personen die binnen en namens de overheid opereren daarbij niet hun private belangen voor laten gaan. Ook de schijn daartoe dient zo veel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen te worden. Nederland is een democratische rechtsstaat. De personen die binnen de overheid dat gezag bekleden en dus macht uitoefenen mogen we zelf kiezen en we zijn ook gerechtigd om ons zelf daarvoor aan te melden. We hebben actief en passief kiesrecht. En op grond van de Grondwet hebben alle Nederlanders ook recht op gelijke benoembaarheid bij de overheid.

En uit het feit dat we een rechtsstaat zijn vloeit voort dat de overheid geen absolute macht heeft, maar gebonden en dus ondergeschikt is aan het recht. Willekeur en dergelijke zijn dus niet toegestaan. De rechtsregels worden alleen wel weer door die overheid zelf opgesteld. Als controlemechanisme is er een onafhankelijke rechterlijke macht die de overheid tot de orde kan roepen. Het opleggen van (straf)sancties kan in beginsel alleen door een rechter. Burgers die het niet eens zijn met de uitvoering van regels door de overheid kunnen dat meningsverschil aan een rechter voorleggen.

De overheid is controleerbaar door en voor de burgers en de openbaarheid van bestuur zorgt ervoor dat burgers ook de mogelijkheid hebben om te weten wat de overheid doet en dus ook die overheid te controleren.

2 Wettelijke basis van het integriteitsbeleid

Voor de overheid is integriteit een basisvoorwaarde voor het vertrouwen van burgers in hun overheid. Namens de samenleving oefent de overheid gezag uit over burgers, legt ze verplichtingen op, vraagt ze medewerking van, en legt ze beslag op middelen van de burger. In tal van wetten zijn er regels te vinden over integriteit.

In de Gemeentewet worden verschillende eisen in relatie tot integriteit gesteld aan raadsleden, wethouders en burgemeesters. Ze gaan met name over benoembaarheid en het voorkomen van belangenverstremgeling en worden door een bij aantreden af te leggen eed of belofte persoonlijk gemaakt. De burgemeester heeft daarbij als taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen, maar de raad is als hoogste orgaan zeker zo verantwoordelijk en is ook als enige bestuursorgaan in staat om sancties op te leggen bij bepaalde overtredingen. De raad moet ook gedragscodes vaststellen en beslist over toelating van nieuwe leden.

De Algemene wet bestuursrecht geeft regels met betrekking tot integere – rechtmatige, zorgvuldige, betrouwbare en onafhankelijke - besluitvorming door bestuursorganen.

De Ambtenarenwet stelt in artikel 4 aan overheidswerkgevers een aantal eisen ten aanzien van integriteitsbeleid:

1. Een overheidswerkgever 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, belangenverstremgeling en discriminatie.
2. Een overheidswerkgever 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.
3. Een overheidswerkgever draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.
4. Een overheidswerkgever maakt jaarlijks een verantwoording met betrekking tot de uitvoering van dit artikel openbaar.

Het Wetboek van Strafrecht kent een strafverzwaring voor als strafbare feiten gepleegd worden tegen ambtenaren en bestuurders in functie, maar ook voor als ambtenaren of bestuurders zelf strafbare feiten plegen. Extra verantwoordelijkheid en extra bescherming dus.

3 Wat is integriteit?

Het begrip integriteit roept bij verschillende mensen vaak verschillende beelden op. Door ontwikkelingen in de tijd kunnen opvattingen over wat wel of niet 'kan', veranderen. Integriteit komt van het Latijnse woord 'integritas'. Eén van de omschrijvingen die hieraan wordt gegeven is: onbedorven, niet corrupt, onaangetast of onkreukbaar. Hier ligt het accent dus op wat de persoon niet is. Een positievere duiding van het begrip integriteit is: zorgvuldig, open en uitlegbaar en standvastig handelen. Zorgvuldig betekent dat bestuurders en medewerkers steeds opnieuw kritisch en systematisch reflecteren op hun verantwoordelijkheden en zich voortdurend vragen stellen. Open en uitlegbaar betekent dat bestuurders en medewerkers uit zichzelf voor openheid zorgen en verantwoording afleggen. Ze kunnen daarbij aangeven hoe hun handelen past bij hun kernverantwoordelijkheden en kerntaken, bij de kernwaarden, regels, richtlijnen, wetten en andere bindende voorschriften van hun organisatie. Standvastig betekent dat bestuurders en medewerkers hun rug recht houden bij weerstanden en verleidingen.

De Ambtenarenwet (artikel 4) verwoordt integriteit als 'goed ambtelijk handelen'. Integer zijn is dan zoiets als 'doen wat van je verwacht wordt'. Handelingen en gedrag zijn dan in lijn met de waarden en normen van de organisatie en met wet- en regelgeving. Integriteit is daarmee een belangrijk onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid van alle bestuurders en medewerkers.

Het is ook belangrijk om intern af te spreken wat wel en niet acceptabel gedrag is: Dit zijn onze mores. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld:

- Diefstal, verduistering, of fraude (interne diefstal, misbruik bedrijfsmiddelen, onterechte declaraties);
- Belangenverstrengeling, (onverenigbare functies, bevoordeling van bijvoorbeeld vrienden, familie, partijgenoten, misbruik van voorkennis);
- Misbruik van bevoegdheden (dwang, machtsmisbruik);
- Misbruiken van (de toegang tot) informatie (lekkers, privacyschendingen);
- Verspilling en wanprestatie (alcohol/drugs op het werk, tijdverspilling);
- Omkoping en dubieuze giften en beloften (cadeaus, reizen, toekomstige baan);
- Wangedrag in privé-tijd (huiselijk geweld, alcoholmisbruik/drugs, 'foute/ongemakkelijke' relaties);
- Onbehoorlijke omgangsvormen en bejegening (pesten, discriminatie, seksuele intimidatie).

Er zijn tal van zeer heldere normen verankerd in wetgeving en jurisprudentie, maar in de praktijk is de toepassing van waarden en normen geregeld situatieafhankelijk. Wat in de ene situatie of omgeving als normaal wordt gezien, is in een andere context onacceptabel. Dit maakt dat er soms 'grijze gebieden' zijn in wat toelaatbaar is. Misschien is daarom als leidraad nog wel dit het belangrijkste: zou je het ook doen of laten als je collega, je buurman of een journalist het ziet en er in de krant over schrijft. Zo nee, dan moet je het ook maar niet doen of laten dus. Of ook wel: bij oranje licht stoppen en niet doorrijden en er in ieder geval eerst even met anderen over spreken.

Niet iedereen heeft een helder beeld over de grenzen van toelaatbaar handelen. Een discussie in de raad, B&W of op de werkvloer over zulke situaties levert inzicht op en kan individuele bestuurders of medewerkers ondersteunen in hun keuzes. Integriteit is hoe dan ook veel meer dan het vastleggen van een aantal gedragsregels in een gedragscode. Integriteit heeft te maken met cultuur, mentaliteit en bewustwording.

4 Doelstellingen integriteitsbeleid

Doel van het integriteitsbeleid is het vastleggen van de kaders met betrekking tot integriteit binnen de gemeente Aalten.

Concreet betekent dit:

- I. Het borgen van integriteit binnen het bestuur en de ambtelijke organisatie van de gemeente Aalten;

- II. Het bevorderen van het integriteitbewustzijn en het (moreel) verantwoord handelen van bestuurders en medewerkers evenals hen beschermen tegen misstappen door onnodige risico's en verleidingen weg te nemen;
- III. Het versterken van het vertrouwen in elkaar, daarbij zorgen voor een balans tussen het zelfstandig oordelen en handelen van bestuurders en medewerkers, en het voorkomen en zorgvuldig aanpakken van integriteitschendingen;
- IV. Het versterken van het vertrouwen van de burgers, bedrijven en instellingen in de gemeente Aalten.

5 Uitgangspunten integriteitsbeleid gemeente Aalten:

Onlangs zijn door het college een aantal kernwaarden voor de ambtelijke organisatie geformuleerd. In een professionele werkcultuur durven we open te zijn en elkaar aan te spreken. Het gaat daarbij om de kernwaarden, Daadkrachtig, Duurzaam, Dichtbij, Flexibel en Samenwerking/Integraliteit. Integriteit van de organisatie is daar een voorwaarde voor. Dit leidt ertoe dat we voor ons integriteitsbeleid, zowel bestuurlijk als ambtelijk, een aantal uitgangspunten zullen hanteren.

- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers vormen in verschillende hoedanigheden het bestuur van de lokale gemeenschap en zijn dienstbaar aan de gemeenschap en niet andersom.
- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers houden zich in al hun werkzaamheden aan de grenzen die de democratische rechtsstaat daaraan stelt, zoals verwoord in onder andere de grondrechten en het beginsel van openbaarheid van bestuur.
- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers beschikken over bevoegdheden, kennis en middelen ten behoeve van het bestuur van de gemeenschap. Zij zijn bij het gebruikmaken daarvan onafhankelijk, betrouwbaar en zorgvuldig.
- Transparant handelen vanuit een open houding naar de gemeenschap en elkaar en het bevragen van elkaar over te maken en gemaakte keuzes is een wezenlijk onderdeel van een professionele integere organisatie. Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers leggen verantwoording af over hun omgang met hun bevoegdheden, kennis en middelen.
- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers van de gemeente Aalten hebben een voorbeeldfunctie naar de gemeenschap voor wat betreft integer handelen. Die beperkt zich niet alleen tot de 'werktijd' maar kan ook een zekere betekenis hebben voor het privéleven.
- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers zijn samen maar ook ieder voor zich verantwoordelijk voor het in voldoende mate beschikken over de op hen van toepassing zijnde integriteitsregels.

6 Rollen en verantwoordelijkheden

Binnen onze bestuurlijke en ambtelijke organisatie zijn op het gebied van integriteit verschillende rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden. Hieronder wordt een korte omschrijving van deze rollen en verantwoordelijkheden gegeven:

De gemeenteraad:

- Stelt algemene kaders voor integriteit vast;
- Stelt een gedragscode voor raadsleden en fractievolgers vast en ziet toe op de naleving daarvan;
- Stelt een gedragscode voor burgemeester en wethouders vast en ziet toe op de naleving daarvan;
- Legt procesafspraken vast voor de toelating van raadsleden en voor het onderzoek van de benoembaarheid van wethouders, waarvan het laten opstellen van een risicoprofiel op basis van een vooraf uitgevoerd integriteitsonderzoek onderdeel is;
- Legt procesafspraken vast inzake de omgang met een melding van (vermoedelijke) integriteitschending;
- Organiseert steeds in het eerste en derde jaar van een raadsperiode een bijeenkomst voor de politieke ambtsdragers (raadsleden, fractievolgers en wethouders) over de integriteit van het openbaar bestuur;
- Bespreekt jaarlijks het integriteitsverslag van de burgemeester.

Het gemeenteraadslid en de fractievolger:

- Ondertekent bij installatie een verklaring dat hij/zij zich zal houden aan de gedragscode voor raadsleden en fractievolgers, daarop aanspreekbaar is en ook overige raadsleden en fractievolgers daarop aanspreekt;
- Naleven gedragscode raadsleden en fractievolgers;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij installatie en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen;
- Neemt deel aan de tweejaarlijkse bijeenkomsten voor politieke ambtsdragers (raadsleden, fractievolgers en wethouders).

De fractievoorzitter:

- Draagt er zorg voor dat voor een nader te bepalen datum van elk jaar een verantwoording van de uitgaven ten laste van de fractievergoeding wordt ingediend bij de griffie.

De commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven:

- Onderzoekt bij de toelating van nieuwe raadsleden en de benoeming van nieuwe fractievolgers of aan de wettelijke eisen wordt voldaan;
- Onderzoekt bij de voordracht van wethouders of aan de wettelijke eisen wordt voldaan;
- Bespreekt daarnaast met de burgemeester vertrouwelijk de resultaten van het in opdracht van de burgemeester opgestelde onderzoek naar integriteitsrisico's van te benoemen wethouders;
- Fungeert als klankbord voor de raadsleden en fractievolgers bij vragen over (wijzigingen van) nevenfuncties en andere integriteitsvraagstukken.
- Fungeert als klankbordgroep voor de burgemeester rond het thema bevordering van de bestuurlijke integriteit. Zij speelt geen rol bij het onderzoek van meldingen van mogelijke integriteitsovertredingen.

Het presidium:

- Bespreekt het thema integriteit als vast agendapunt tijdens elke vergadering van het presidium.
- Bespreekt met de burgemeester overeenkomstig het daarvoor geldende protocol het onderzoek van meldingen van mogelijke integriteitsschendingen.

De burgemeester:

- Bevordert de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente Aalten;
- Brengt jaarlijks voor een nader te bepalen datum verslag uit aan de gemeenteraad over integriteit binnen de gemeente Aalten, inclusief een overzicht van de declaraties van burgemeester en wethouders;
- Organiseert samen met de griffier tweejaarlijks een bijeenkomst voor politieke ambtsdragers (raadsleden, fractievolgers en wethouders);
- Laat bij de selectie van kandidaat-wethouders een onderzoek naar mogelijke integriteitsrisico's uitvoeren, voert een gesprek over de uitkomsten en doet verslag van zijn bevindingen aan de raad;
- Belegt in overleg met de gemeentesecretaris/algemeen directeur de ambtelijke adviesrol m.b.t. integriteit;
- Initieert onderzoek bij een melding van (vermoedelijke) integriteitsschending en neemt daarbij het door de gemeenteraad vastgesteld protocol in acht;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen.

Het college van B&W:

- Stelt het integriteitsbeleid van de ambtelijke organisatie vast;
- Ziet toe op goede naleving van het integriteitsbeleid binnen de ambtelijke organisatie;
- Maakt procesafspraken met betrekking tot informatieverstrekking over betaalde activiteiten naast hun bestuurlijke functie (nevenactiviteiten);
- Bespreekt jaarlijks de door wethouders verstrekte opgave van betaalde nevenactiviteiten per 1 januari;
- Bespreekt jaarlijks de nevenfuncties en declaraties van het college.

Het collegelid:

- Ondertekent bij benoeming een verklaring dat hij/zij zich zal houden aan de gedragscode voor burgemeester en wethouders, daarop aanspreekbaar is en ook de andere collegeleden daarop aanspreekt;
- Naleven gedragscode voor burgemeester en wethouders;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen;
- Verstrekt jaarlijks aan de burgemeester en de gemeentesecretaris/algemeen directeur een opgave van nevenactiviteiten per 1 januari, conform de daarvoor geldende afspraken;
- Neemt deel aan de tweejaarlijkse gesprek- en trainingsbijeenkomst voor politieke ambtsdragers (raadsleden, fractievolgers en wethouders).

De gemeentesecretaris/algemeen directeur (met ondersteuning van het taakveld P&O):

- Draagt het integriteitsbeleid uit, vervult voorbeeldfunctie en creëert een veilige sfeer;
- Beheert de door wethouders verstrekte opgave van betaalde activiteiten per 1 januari;
- Adviseert het college en de burgemeester gevraagd en ongevraagd over (de uitvoering) van het gemeentelijk integriteitsbeleid en integriteitsvraagstukken;
- Bevordert actief het integriteitsbewustzijn binnen de ambtelijke organisatie;
- Overlegt met de vertrouwenspersoon integriteit;
- Ondersteunt de burgemeester bij het opstellen van het jaarverslag integriteit voor de gemeenteraad;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen.

De griffier:

- Bevordert het integriteitsbewustzijn in contacten met de gemeenteraad, gemeenteraadsleden en fractievolgers;
- Organiseert samen met de burgemeester tweejaarlijks een gesprek- en trainingsbijeenkomst voor politieke ambtsdragers (raadsleden, fractievolgers en wethouders);
- Adviseert de gemeenteraad, de voorzitter van de raad, de commissie onderzoek geloofsbrieven, gemeenteraadsleden en fractievolgers over bestuurlijke integriteitsvraagstukken;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen.

De leidinggevende (de afdelingshoofden en de gemeentesecretaris/algemeen directeur voor de Staf):

- Draagt het integriteitsbeleid uit, vervult voorbeeldfunctie en creëert een veilige sfeer;
- Bespreekt integriteit in overleggen (uitgangspunten, dilemma's etc.), spreekt medewerkers aan op gedrag en maakt hierover afspraken;
- Fungeert als eerste aanspreekpunt voor medewerkers bij integriteitsvraagstukken;
- Meldt een (vermoedelijke) integriteitsschending bij de gemeentesecretaris/algemeen directeur;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen.

De medewerker:

- Kent de regels en voorschriften omtrent integriteit en leeft deze na;
- Signaleert integriteitsvraagstukken en onderneemt acties, zoals het aanspreken van collega's op zijn/haar gedrag of het aan de orde stellen van dilemma's in een overleg;
- Meldt een (vermoedelijke) integriteitsschending bij de (naast hogere) leidinggevende en/of vertrouwenspersoon;
- Meldt nevenfuncties/-activiteiten bij benoeming en wijzigingen daarvan zodra deze zich voordoen.

De vertrouwenspersoon:

- Fungeert als aanspreekpunt voor medewerkers bij integriteitsvraagstukken;
- Adviseert en begeleidt medewerkers bij integriteitsvraagstukken;
- Registreert geanonimiseerd gesignaleerde integriteitsvraagstukken;
- Brengt jaarlijks verslag uit over gesignaleerde integriteitsvraagstukken en adviseert over de daaraan te verbinden conclusies en aanbevelingen.