



HOOFDKANTOOR WETTERSKIP FRYSLÂN TE LEEUWARDEN

FOTOGRAAF: DANIEL HARTOG

Een onderzoek naar de juridische basis en de effectiviteit van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân

J. VERWOERT

De juridische basis en de effectiviteit van het integriteitbeleid
van Wetterskip Fryslân onderzocht op de volgende vier onderwerpen

- omgaan met (vertrouwelijke) informatie
 - regeling nevenwerkzaamheden
 - toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon
 - procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand
- in samenhang met de organisatiecultuur

Naam student	Jannie Verwoert
Studentnummer	336792
E-mail	jawave@live.nl
Telefoon	+31 6 34 16 89 22
Opleiding	HBO-Rechten
Instituut	Saxion Hogeschool Enschede
1 ^e lezer	mw. mr. W. Slingerland
2 ^e lezer	mw. mr. Y. Denissen-Visscher
Stageorganisatie	Wetterskip Fryslân
Praktijkbegeleider	mr. ing. S. Hoekstra

SAMENVATTING

In het kader van een afstudeerproject van de studie HBO-rechten aan Saxion Hogeschool te Enschede is onderzoek verricht naar de effectiviteit van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân te Leeuwarden, en wel op vier onderwerpen, bekeken in samenhang met de organisatiecultuur. De vier onderwerpen zijn: het omgaan met (vertrouwelijke) informatie, de regeling nevenwerkzaamheden, de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon en de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand (afgekort met meldprocedure).

Twee hoofdvragen staan in het onderzoek centraal. De eerste hoofdvraag is of de regelingen ten aanzien van de vier genoemde onderwerpen in de beleidsnota 'Integriteit' van Wetterskip Fryslân in overeenstemming zijn met het recht. Voor een van de onderwerpen, het laatste, is een bijzondere aanleiding. Op 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders in werking getreden. Dat roept de vraag op of de klokkenluiderregeling van Wetterskip Fryslân, die uit 2009 dateert, daarmee overeenstemt. Uit rechtsbronnen- en literatuuronderzoek is gebleken dat het integriteitbeleid op alle onderwerpen aan de wet voldoet.

De tweede hoofdvraag is of het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân ten aanzien van de vier genoemde onderwerpen, bekeken in samenhang met de organisatiecultuur, effectief is. Ter beantwoording van deze vraag is documenten- en literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews gehouden onder medewerkers en leidinggevenden. In het onderzoek worden de vier integriteitonderwerpen gezien als instrumenten om de drie beleidsdoelen, die Wetterskip Fryslân zich gesteld heeft, te bereiken. Gebleken is, dat de doelen met twee van de vier instrumenten slechts ten dele gehaald worden. Dat geldt voor de regeling nevenwerkzaamheden en voor de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Dat komt vooral door het gebrek aan informatie en communicatie over deze instrumenten in de organisatie. Met de beide andere instrumenten – omgaan met (vertrouwelijke) informatie en de procedure voor het omgaan met een vermoeden van een misstand – worden alle drie beleidsdoelen min of meer bereikt.

Een aspect van de tweede hoofdvraag van dit onderzoek is, welke relatie er is tussen de organisatiecultuur en integriteit bij Wetterskip Fryslân. Met het oog daarop zijn drie wezenlijke aspecten van de organisatiecultuur onderzocht: 'vertrouwen', 'bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid' en 'voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevenden'. Hoewel het onderzoek zich beperkt tot drie cultuuraspecten, toont het aan dat er samenhang is tussen organisatiecultuur en integriteit bij Wetterskip Fryslân. Een andere conclusie is, dat de hierboven genoemde cultuuraspecten van groot belang zijn voor een effectieve werking van het integriteitbeleid.

Op basis van het onderzoek wordt een aantal suggesties gedaan ter verbetering van de huidige instrumenten. Tevens worden enkele aanbevelingen gepresenteerd om de effectiviteit van het integriteitbeleid te verhogen.

WOORD VOORAF

John Jorritsma, commissaris van de koning in Fryslân, heeft ‘zijn’ provincie eens aangeduid als ‘een land van melk en water’. Of ‘it bêste lân fan ‘e ierde’ (een zinsnede uit het Friese volkslied) zich met het beloofde land (het land van melk en honing) kan meten, laat ik in het midden. Feit is wel dat het een waterrijke provincie is. Dat schept niet alleen mogelijkheden, maar ook verplichtingen. Verantwoorde waterbeheersing is essentieel. Men kan niet Gods water over Gods akker laten lopen.

Wetterskip Fryslân maakt werk van verantwoorde waterbeheersing. Elke dag weer zijn enkele honderden mensen daar mee bezig. In dit praktijkonderzoek vraag ik aandacht voor de manier waarop zij dat doen. Kan van integer handelen, en wel conform regelgeving en beleidskader, gesproken worden? Het is niet mijn bedoeling bij Wetterskip Fryslân spijkers op laag water te zoeken. Daarvoor is mijn onderzoek te beperkt van opzet. Wel wil ik een indruk geven van de effectiviteit van het integriteitbeleid van de organisatie.

Zoals gezegd, is dit een praktijkonderzoek. Ik heb dan ook veel tijd ‘op de werkvloer’ van Wetterskip Fryslân doorgebracht. Ik heb me daar erg thuis gevoeld. Dank dan ook aan alle medewerkers die ik in het kader van dit afstudeerproject heb ontmoet! In het bijzonder aan Sipke Hoekstra, die mij heeft begeleid en gesteund.

Ook wil ik op deze plaats graag een woord van dank richten tot mijn schoolcoaches, Willeke Slingerland en Yvonne Denissen, die mijn onderzoek en de aanpak ervan van kritisch commentaar voorzagen, waardoor ik dit resultaat kon neerzetten. Last but not least wil ik mijn man en kinderen bedanken. Zij hebben mij moeten missen op de dagen dat ik in Leeuwarden stage liep en op de dagen dat ik zat te studeren en te werken aan dit rapport. Andersom heb ik hen ook gemist, al werd ik liefderijk ontvangen op mijn logeeradressen bij familie en vrienden. Ook hen bedank ik hartelijk.

Mede dankzij al die support ligt er nu een onderzoeksrapport, dat een kijkje geeft in het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân en de werking ervan. Ik vond het boeiend om me hierin te verdiepen en maak u/jou graag deelgenoot van de resultaten van mijn werkzaamheden.

Hellendoorn, september 2016

Jannie Verwoert

INHOUD

SAMENVATTING		5
WOORD VOORAF.....		7
AFKORTINGEN		11
1	INLEIDING	13
1.1	Wetterskip Fryslân.....	13
1.2	Aanleiding	13
1.3	Centrale vraag en deelvragen.....	15
1.4	Doelstelling	15
1.5	Definitie integriteit	15
1.6	Definities overige begrippen	16
1.7	Leeswijzer	17
2	METHODISCHE VERANTWOORDING	19
2.1	Onderzoeksstrategie.....	19
2.2	Interviews	19
2.3	Betrouwbaarheid.....	20
2.4	Validiteit.....	20
2.5	Beperkt onderzoek	21
3	JURIDISCH KADER	22
3.1	Wettelijke bepalingen over integriteit(beleid)	22
3.1.1	Ambtenarenwet.....	22
3.1.2	Wet Huis voor klokkenluiders.....	24
3.1.3	Overige wetten	25
3.2	Code voor goed openbaar bestuur.....	26
3.3	Modelaanpak Basisnormen	27
3.4	Huis voor klokkenluiders en BIOS.....	27
3.4.1	Huis voor klokkenluiders	27
3.4.2	BIOS.....	28
3.5	Basis van de vier onderzochte integriteitonderwerpen	29
4	INTEGRITEITBELEID WETTERSKIP FRYSLÂN	31
4.1	Integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân	31
4.1.1	Omgaan met (vertrouwelijke) informatie	31
4.1.2	Regeling nevenwerkzaamheden.....	32
4.1.3	Toegang tot vertrouwenspersoon.....	32
4.1.4	Procedure voor het melden van een misstand	32
4.2	Integriteitsysteem.....	33
4.3	Visiedocument ‘Samenstromen’	33
4.4	Organisatiecultuur	34
5	INTEGRITEITBELEID EN HET RECHT.....	35
5.1	Omgaan met (vertrouwelijke) informatie	35
5.2	Regeling nevenwerkzaamheden.....	35
5.3	Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon	35
5.4	Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand	36
5.5	Subconclusie	36

6	EFFECTIVITEIT INTEGRITEITBELEID	37
6.1	Wat is effectief integriteitbeleid?	37
6.2	Relatie tussen organisatiecultuur en integriteit	38
6.2.1	Belangrijke aspecten van de organisatiecultuur	38
6.2.2	Integriteitsysteem.....	41
6.2.3	Subconclusie	41
6.3	Omgaan met (vertrouwelijke) informatie	42
6.3.1	Is het instrument bekend en effectief?	42
6.3.2	Subconclusie	44
6.4	Regeling nevenwerkzaamheden.....	44
6.4.1	Is het instrument bekend en effectief?	44
6.4.2	Subconclusie	45
6.5	Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon	45
6.5.1	Is het instrument bekend en effectief?	45
6.5.2	Subconclusie	46
6.6	Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand	47
6.6.1	Is het instrument bekend en effectief?	47
6.6.2	Subconclusie	48
7	CONCLUSIES.....	49
8	AANBEVELINGEN	53
	LITERATUURLIJST.....	55
	BIJLAGEN	
1.	Organigram Wetterskip Fryslân.....	61
2.	Beschouwing over integriteit	63
3.	Overzicht respondenten	67
4.	Vragenlijst interview.....	69
5.	Artikelen 125ter, 125quater, 125quinquies en 125a Ambtenarenwet.....	75
6.	Wet Huis voor klokkenluiders.....	77
7.	Code voor goed openbaar bestuur.....	89
8.	Basisnormen voor ambtenaren	91
9.	Verklaring gebruikte hulpmiddelen.....	93

AFKORTINGEN

AW	Ambtenarenwet
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
IPO	Interprovinciaal Overleg
LAWA	Landelijk Arbeidsvoorwaardenoverleg Waterschappen
NPI	Nederlands Politie Instituut
OIO	Onderzoeksraad Integriteit Overheid
OR	Ondernemingsraad
SAW	Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet HvK	Wet Huis voor klokkenluiders
WOR	Wet op de ondernemingsraden

1 INLEIDING

Op grond van verplichtingen van de kant van de wetgever en van afspraken die op landelijk niveau via de Unie van Waterschappen zijn gemaakt, heeft Wetterskip Fryslân in 2009 zijn integriteitbeleid vastgesteld. Dit beleid heeft betrekking op zowel de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie. Dit onderzoek gaat over de effectiviteit van het integriteitbeleid, toegespitst op de ambtelijke organisatie. De organisatie waar dit onderzoek in het kader van een afstudeertraject van de studie HBO-rechten aan Saxion Hogeschool te Enschede is uitgevoerd, wordt in paragraaf 1.1 geïntroduceerd. De aanleiding tot het onderzoek komt in paragraaf 1.2 aan de orde. De centrale vraag en de deelvragen worden in paragraaf 1.3 behandeld. De doelstelling wordt in paragraaf 1.4 geformuleerd. In paragraaf 1.5 wordt het begrip integriteit in het kader van dit onderzoek uitgelegd. In paragraaf 1.6 wordt een aantal andere begrippen die voor dit onderzoek relevant zijn, gedefinieerd. Ten slotte is in paragraaf 1.7 een leeswijzer opgenomen.

1.1 Wetterskip Fryslân

Dit onderzoek is uitgevoerd bij Wetterskip Fryslân te Leeuwarden. Dit waterschap staat in een traditie van 2000 jaar watermanagement. Vanuit de historie is de strijd van Friesland tegen het water verklaarbaar. In het Fries Museum is tot en met 31 december 2019 een tentoonstelling ingericht over die strijd onder de titel ‘de dijk’.¹ Daar kan men zien hoe de Friezen in de afgelopen eeuwen de strijd aanboden tegen het water door terpen op te werpen, dijken aan te leggen en polders droog te houden.

Wetterskip Fryslân verzorgt het waterbeheer in de provincie Friesland inclusief de vier Waddeneilanden en een gedeelte van het Groninger Westerkwartier. Taken van het waterschap zijn onder andere het zuiveren van afvalwater, het onderhoud en beheer van de Waddenzee- en IJsselmeerdijken en de kaden, de bestrijding van muskusratten en het beheer van alle oppervlaktewater.

Bij Wetterskip Fryslân werken ongeveer 550 mensen.² De personele organisatie is sinds 2010 volop in ontwikkeling. Het HRM-beleid is erop gericht de flexibiliteit, mobiliteit en inzetbaarheid van medewerkers te verhogen. De afdeling HRM heeft onder meer tot taak het ondersteunen van de organisatie bij de invoering en toepassing van de principes van integrale kwaliteitszorg (klant-, proces- en verbeteringsgerichtheid). De functie van integriteitcoördinator is ondergebracht bij de afdeling HRM. Deze is verantwoordelijk voor de beleidsmatige kant van het integriteitbeleid. In bijlage 1 is het organigram van Wetterskip Fryslân opgenomen.

1.2 Aanleiding

Het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân is in 2009 vastgelegd in de beleidsnota ‘Integriteit’. Het algemeen bestuur is voornemens het beleid te actualiseren. De aanleiding

¹ www.friesmuseum.nl [zoek op: tentoonstellingen/de dijk].

² Sociaal jaarverslag Wetterskip Fryslân 2014, p. 6.

daarvoor is tweeërlei. In de eerste plaats roept een evaluatierapport van KPMG Integrity te Amstelveen (KPMG) daartoe op. In de tweede plaats is er sinds 1 juli 2016 sprake van nieuwe wetgeving op het gebied van klokkenluiders. Hieronder volgt een toelichting.

Wat betreft het evaluatierapport van KPMG het volgende. In 2013/2014 heeft KPMG op verzoek van de directie van Wetterskip Fryslân een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het integriteitsstelsel van de organisatie. KPMG adviseerde onder meer om het integriteitsbeleid op een aantal punten aan te passen. Dat zijn:

- het omgaan met (vertrouwelijke) informatie;
- de regeling nevenwerkzaamheden;
- de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon;
- de procedure voor het melden van het vermoeden van een misstand en onregelmatigheden.

Verder bevatte het evaluatieonderzoek van KPMG de aanbeveling de bewustwording van medewerkers inzake integriteit te bevorderen door middel van periodieke training en communicatie. Daarop heeft de directie Karin van Mensvoort van MensAdvies opdracht gegeven tot het in gang zetten van een bewustwordingstraject en zijn in 2014 en 2015 organisatiebreed workshops georganiseerd. Een belangrijke conclusie uit de evaluatie van het bewustwordingstraject was dat de integriteit binnen de organisatie kan worden bevorderd. Tijdens de workshops werd een koppeling gelegd met het visiedocument 'Samenstromen' van Wetterskip Fryslân uit 2013. Het rapport van MensAdvies concludeert dat deze visie 'voldoende aanknopingspunten heeft om integriteit als een waardevolle invalshoek te zien om 'handen en voeten' te geven aan de daarin genoemde waarden en competenties.' Het rapport van MensAdvies komt tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot het creëren van draagvlak en het actueel houden van integriteit in aansluiting aan de uitgangspunten van 'Samenstromen'.

Wat betreft de nieuwe wetgeving op het gebied van klokkenluiders het volgende. Vier jaar geleden nam een zevental Tweede Kamerleden het initiatief tot het indienen van een wetsvoorstel om klokkenluiders in de private en (semi)publieke sector een betere bescherming te bieden. Op 1 juli 2016 is de Wet Huis voor klokkenluiders (Wet HvK) in werking getreden.³ Wetterskip Fryslân vraagt zich af of zijn klokkenluiderregeling – met daarin de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand of onregelmatigheden – in overeenstemming is met de nieuwe regelgeving. Terzijde: In het vervolg van dit rapport wordt voor de leesbaarheid de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand of onregelmatigheden aangeduid met 'procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand, of waar dat kan, met de afkorting 'meldprocedure'.

³ Op 22 april 2016 is de 'Wet van 14 april 2016 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders' in het Staatsblad gepubliceerd. Op 27 mei 2016 werd bekend gemaakt dat de Wet op 1 juli 2016 in werking treedt.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

De resultaten van het onderzoek van KPMG, de aanbevelingen van MensAdvies en de vraag of de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand in overeenstemming is met de Wet HvK geven aanleiding tot een nieuw onderzoek met als *centrale vraag*:

In hoeverre is het huidige integriteitbeleid bij Wetterskip Fryslân in overeenstemming met het recht en op de vier hierna nader omschreven onderwerpen effectief en welke instrumenten kunnen worden ingezet om de effectiviteit van het beleid op deze vier integriteitsonderwerpen te verhogen, in samenhang met de organisatiecultuur?

Dit onderzoek heeft betrekking op de volgende vier onderwerpen uit het integriteitbeleid:

- het omgaan met (vertrouwelijke) informatie;
- de regeling nevenwerkzaamheden;
- de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon;
- de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand.

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van zeven *deelvragen*:

1. Wat is het huidige integriteitbeleid ten aanzien van de vier integriteitsonderwerpen?
2. Is het huidige beleid van Wetterskip Fryslân in overeenstemming met het recht?
3. Wat dient onder effectiviteit van integriteitbeleid verstaan te worden?
4. Hoe ziet de organisatiecultuur eruit en wat is de relatie tot integriteit?
5. Met welke instrumenten wordt dit beleid nu gemaakt?
6. Is het huidige beleid effectief?
7. Hoe kan de effectiviteit worden verhoogd?

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is antwoord te geven op de centrale vraag en de deelvragen. Het is alleszins denkbaar dat de uitkomsten van het onderzoek aanleiding geven het bestuur van Wetterskip Fryslân suggesties ter verbetering te doen met betrekking tot de effectiviteit van het integriteitbeleid op de vier genoemde onderwerpen.

1.5 Definitie integriteit

In dit onderzoek wordt de definitie die L.W.J.C. Huberts aan het begrip integriteit heeft gegeven, gehanteerd. In zijn visie wordt integer handelen gedefinieerd als handelen overeenkomstig de geldende morele waarden, normen en (spel)regels. Leidraad bij het handelen zijn de morele normen en waarden en de daarvan afgeleide regels die gelden voor de organisatie en die op dat moment in die context relevant zijn.⁴

Het onderzoek vindt plaats op mesoniveau: het organisatieniveau kan worden beschouwd als schakel tussen individuele integriteit en integriteit van de organisatie. Voor een organisatie in het publieke domein geldt bovendien dat de waarden en normen van de organisatie een publiek belang moeten dienen en rekening moeten houden met de algemeen geldende moraal.

⁴ Heuvel van den e.a. 2010, p. 54.

Het management van een organisatie in het openbaar bestuur heeft instrumenten nodig om verantwoordelijk gedrag te stimuleren en onverantwoord gedrag te ontmoedigen. Om integriteit te managen zijn niet alleen de ‘hard controls’ (wetten, procedures, regels) belangrijk, maar evenzeer de ‘soft controls’ (bijvoorbeeld fatsoensnormen, transparantie, voorbeeldgedrag, aanspreekbaarheid).⁵

Dit onderzoek wordt gecomplementeerd met een aantal bijlagen. Een daarvan is een beschouwing over het begrip integriteit (bijlage 2).

1.6 Definities overige begrippen

In deze paragraaf worden definities gegeven van enkele andere begrippen die in dit onderzoek voorkomen.

Informatie – ‘Gevoelige of vertrouwelijke informatie over interne zaken van het waterschap, zoals plannen die nog in een pril stadium verkeren of over externe relaties, zoals personen, bedrijven of financiën, waarover de medewerker uit hoofde van zijn functie beschikt’.⁶

Integriteit (persoon) – ‘Integriteit betekent dat een beroepsbeoefenaar zijn taken adequaat, zorgvuldig en betrouwbaar uitoefent, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen’.⁷

Integriteitbeleid – Beleid van een organisatie gericht op de integriteit van een organisatie. Integriteitbeleid bestaat uit verschillende elementen. Naast gedragsregels zijn dit diverse activiteiten en maatregelen zoals het bevorderen van bewustwording van integriteitrisico’s, het vaststellen van kwetsbare plekken binnen de organisatie en het kunnen omgaan met integriteitschendingen.

Integriteit(beleids)plan - Document waarin de organisatie het integriteitbeleid beschrijft. ‘In een dergelijk plan legt de organisatie haar (veelal meerjarige) ambitie, visie en doelen vast voor het te voeren integriteitbeleid, alsmede de beleidsmaatregelen, de instrumenten en de procedures waarmee dit gerealiseerd kan worden’.⁸

Integriteitschending – ‘Bij een integriteitschending is er sprake van (in beginsel intentioneel) niet-integer handelen. Er wordt dan gehandeld in strijd met de geldende normen, waarden en regels’.⁹

Klokkenluider – ‘Iemand die op zijn werk heersende misstanden in de openbaarheid brengt’.¹⁰

Klokkenluiderregeling – Regels, inhoudende een procedure, voor het intern en extern melden van een vermoeden van een op het werk heersende misstand of onregelmatigheid (in de literatuur ook wel meldregeling genoemd).

Meldregeling – zie klokkenluiderregeling.

⁵ Vgl. Karssing en De Droog 2015, p. 36.

⁶ Wetterskip Fryslân 2009, p. 17.

⁷ Karssing 2002, p. 26.

⁸ CAOP/BIOS 2009, p. 7.

⁹ Van den Heuvel 2010, p. 20.

¹⁰ Dit is de betekenis die Van Dale aan het woord klokkenluider in de huidige editie geeft, naast de oude betekenis ‘iemand die de kerkklokken luidt’.

Nevenwerkzaamheden – ‘Nevenwerkzaamheden zijn alle activiteiten, betaald of onbetaald, die een medewerker in zijn vrije tijd voor zichzelf of voor anderen verricht’.¹¹

Organisatiecultuur – ‘Het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur is het geheel van vaste en gedeelde collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen’.¹²

Vermoeden van een misstand – ‘Het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover: 1°. het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en 2°. het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten’.¹³

Vertrouwenspersoon integriteit – een interne door de organisatie aangewezen of aangestelde persoon, die de ambtenaar die een vermoeden van een misstand wil uiten, kan bijstaan.

1.7 Leeswijzer

De keuze voor de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethoden wordt in hoofdstuk 2 verantwoord.

Het juridisch kader wordt in hoofdstuk 3 gegeven met in de laatste paragraaf de basis voor de onderzochte vier integriteitonderwerpen.

Een beschrijvend overzicht van het huidige integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân wordt in hoofdstuk 4 geboden. De beantwoording van de eerste deelvraag vindt in dit hoofdstuk plaats.

De vraag of het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân op de vier onderwerpen in overeenstemming is met het recht, staat centraal in hoofdstuk 5. De beantwoording van de tweede deelvraag vindt in dit hoofdstuk plaats.

De effectiviteit van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân wordt in hoofdstuk 6 beschreven, toegespitst op de vier onderdelen en de organisatiecultuur. De beantwoording van de deelvragen 3 t/m 7 vindt in dit hoofdstuk plaats.

De conclusie van het onderzoek wordt in hoofdstuk 7 verwoord. In dit hoofdstuk wordt een samenvattend antwoord gegeven op de centrale vraag en worden suggesties gedaan om de effectiviteit van het integriteitbeleid te verbeteren.

In hoofdstuk 8 worden enkele aanbevelingen gedaan.

¹¹ Wetterskip Fryslân 2009, p. 25.

¹² Vgl. CAOP, BIOS 2015, p. 10.

¹³ *Stb.* 2016-148. De definitie is conform artikel 1 sub d Wet HvK.

2 METHODISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt verantwoord voor welke onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden is gekozen en op basis waarvan dat is gedaan. De onderzoeksstrategie komt in paragraaf 2.1 aan de orde. Wat de onderzoeksmethoden betreft het volgende. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de interviews die in het kader van het onderzoek zijn gehouden. De betrouwbaarheid van de uitkomsten wordt behandeld in paragraaf 2.3. De validiteit van het onderzoek komt in paragraaf 2.4 ter sprake. Ten slotte worden in paragraaf 2.5 de beperkingen van het onderzoek aangegeven.

2.1 Onderzoeksstrategie

Door middel van kwalitatief onderzoek is antwoord verkregen op de theoretische deelvragen (1 en 2). Om de inhoud van de Wet HvK te leren kennen is rechtsbronnen- en literatuuronderzoek gedaan. Dat is in een praktijkgericht juridisch onderzoek als het onderhavige een voor de hand liggende strategie.¹⁴ In dit kader zijn de relevante artikelen uit de Ambtenarenwet (AW) en de Wet HvK bestudeerd. Voorts zijn de volgende documenten van Wetterskip Fryslân geanalyseerd: de beleidsnota 'Integriteit' uit 2009, het visiedocument 'Samenstromen' uit 2013 en de integriteitparagrafen uit de 'Jaarrapportages' van 2011 tot en met 2014. Ook is literatuuronderzoek gedaan naar het begrip 'effectiviteit'. Een literatuurlijst is aan het eind van dit rapport opgenomen.

Bij de beantwoording van de praktijkgerichte vragen (3 t/m 7) zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd: het verrichten van literatuur- en documentenonderzoek en het afnemen van interviews. Voor de onderzochte literatuur wordt verwezen naar de literatuurlijst aan het einde van dit rapport. Bij het documentenonderzoek zijn de uitkomsten van het onderzoek door KPMG (2014) aan een analyse onderworpen. Hetzelfde geldt voor de resultaten van het bewustwordingstraject integriteit van MensAdvies (2014 en 2015). Zo zijn vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende methoden gegevens verzameld, waardoor een volledig beeld van de praktijk is verkregen.¹⁵ De volgende paragraaf gaat over de aanpak van het afnemen van de interviews.

2.2 Interviews

In totaal zijn negen personen geïnterviewd. Zij zijn door middel van een aselectieve steekproef uit leidinggevenden en medewerkers van Wetterskip Fryslân genomen. Er hebben drie leidinggevenden en zes medewerkers aan het onderzoek meegewerkt, uit verschillende clusters van Wetterskip Fryslân. Twee personen waren afkomstig uit hetzelfde cluster. Drie van de groep respondenten hebben een sleutelrol in de organisatie als het gaat om integriteit. De selectie van personen uit verschillende clusters in de organisatie verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. Bijlage 3 bevat een overzicht van de respondenten.

¹⁴ Van Schaaijk 2011, p. 78.

¹⁵ Vgl. Van Schaaijk 2011, p. 81.

Het interview bestond uit drie gedeelten. De eerste vragen hadden betrekking op het bewustwordingstraject van MensAdvies. Daarna stonden de ervaringen van de respondenten met de vier integriteitsonderwerpen centraal. Dit middendeel had de vorm van een mini-enquête om de uitkomsten beter met elkaar te kunnen vergelijken. Aan het eind van het interview was er ruimte voor de respondenten voor persoonlijke opmerkingen.

Aanvankelijk had de onderzoeker twee vragenlijsten ontworpen: een voor leidinggevend en een voor medewerkers. Al werkende bleek het praktischer één vragenlijst te gebruiken voor personen uit beide groepen en tijdens het interview in te spelen op de positie van de geïnterviewde in de organisatie door de vragen daarop af te stemmen. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 4.

2.3 Betrouwbaarheid

Met het oog op de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek heeft de onderzoeker alle gegevens, aantekeningen en verslagen bewaard, zodat externe controle onder voorwaarde mogelijk is. De voorwaarde heeft betrekking op het feit dat de respondenten anonimiteit en vertrouwelijkheid gegarandeerd is. Daarom is alleen informatie die niet tot een specifieke persoon te herleiden is, in dit rapport opgenomen. Om dezelfde reden heeft de onderzoeker alleen aan haar schoolcoach en beoordelaar inzicht verschaft in de codering van de gegevens en in het data-analyseproces.

Het onderzoek is onafhankelijk. Dat wil zeggen dat alleen de meningen van de respondenten van invloed zijn op het resultaat. In die zin kan van een objectieve benadering gesproken worden.

In paragraaf 2.5 komen beperkingen van het onderzoek aan de orde. Die hebben de betrouwbaarheid wel enigszins beïnvloed. Als gevolg daarvan kunnen uit de evaluaties geen harde conclusies worden getrokken. Ze geven wel een zeker beeld van meningen in de organisatie over de onderzochte kwesties.

2.4 Validiteit

Om de interne validiteit van dit onderzoek te waarborgen heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Zij heeft zich grondig verdiept in de literatuur om dit onderzoek te kunnen verrichten en de gegevens te kunnen analyseren. Voorts heeft zij in de interviews geprobeerd de geloofwaardigheid van de antwoorden te achterhalen door naar de achterliggende motivatie te vragen, door de antwoorden te parafraseren of door de vragen later in het interview iets anders te stellen.

Om de externe validiteit te kunnen waarborgen is de onderzoekscontext gedegen beschreven (hoofdstuk 1). Wat de rol van de onderzoeker betreft: zij heeft een zo objectief mogelijke houding aangenomen. Dat kon zij doen als iemand van buiten de organisatie. Dat vergroot de kans op eerlijke beantwoording van de vragen. In ieder geval heeft de onderzoeker veel welwillendheid en openhartigheid ervaren. Bij de interviews had zij het gevoel dat de meeste respondenten vrijuit durfden te spreken. Wellicht speelde mee dat bij de informatie die vooraf werd toegezonden, expliciet anonimiteit en vertrouwelijkheid

werden gegarandeerd. De informatie vooraf had tevens tot doel dat alle respondenten dezelfde beleving bij het interview zouden hebben.

In het onderzoek is de mening van de respondenten gevraagd naar de effectiviteit van instrumenten. In dit verband verdienen twee kwesties aandacht. In de eerste plaats gaat het in dit praktijkonderzoek om de effectiviteit van vier instrumenten. Uiteraard is de vooronderstelling daarvan dat de instrumenten bekend zijn en dat men ervan doordrongen is dat er iets mee moet gebeuren. De onderzoeker heeft het zinvol geacht daar expliciet naar te informeren, voordat zij de vraag naar de effectiviteit stelde. In de tweede plaats moet opgemerkt worden dat bij de beantwoording van de onderzoeksvragen de kwestie van de sociale wenselijkheid een factor kan zijn die de uitkomst van het onderzoek beïnvloedt. Daar wordt mee bedoeld dat respondenten een antwoord kunnen geven dat de onderzoeker of de organisatie als wenselijk ziet. Uiteraard zal uit de praktijk moeten blijken of de gedragingen of handelingen corresponderen met de gegeven antwoorden. Dat laatste valt buiten het bestek van dit onderzoek, omdat het gericht is op wat mensen *zeggen* en niet op wat ze *doen*. Om een Fries spreekwoord aan te halen: ‘Sizzen is neat, mar dwaan is in ding.’ Met andere woorden: dit onderzoek behelst geen inspectierapport.

2.5 Beperkt onderzoek

Bij het praktijkonderzoek heeft de onderzoeker ernstige vertraging opgelopen. Vlak voor de start van het praktijkonderzoek werd haar door haar begeleider meegedeeld dat vooraf toestemming van diens leidinggevende nodig was voor het afnemen van de interviews. Helaas heeft de leidinggevende om voor haar moverende redenen pas na vijf weken toestemming voor het houden van de interviews verleend. De onderzoeker heeft zich afgevraagd of deze vertraging niet te maken heeft met de gevoeligheid die de kwestie ‘integriteit’ al gauw oproept. Zij heeft het niet als haar taak gezien die vraag beantwoord te krijgen. Door de vertraging resteerden nog slechts twee weken voor het plannen en afnemen van de interviews. Van de vijftien interviews die de onderzoeker van plan was af te nemen, zijn er daadwerkelijk negen gehouden. De informatie uit de negen interviews geven wel een zeker beeld, maar harde conclusies kunnen er niet aan worden verbonden.

3 JURIDISCH KADER

Dit hoofdstuk behandelt het juridisch kader van het integriteitbeleid van overheidsorganen. Deze vraag staat centraal: op basis van welke wettelijke bepalingen en bestuurlijke afspraken dienen overheidsorganisaties een integriteitbeleid te voeren?¹⁶

De wettelijke basis is de Ambtenarenwet (AW). De artikelen 125ter, 125quater, 125quinquies, en 125a AW zijn relevant voor alle overheidswerkgevers voor het voeren van een integriteitbeleid. Daarnaast geldt sinds 1 juli 2016 voor werkgevers met 50 of meer werknemers in zowel de private als de (semi)publieke sector de verplichting een meldregeling vast te stellen voor werkgerelateerde misstanden: de Wet Huis voor klokkenluiders (Wet HvK). Deze twee wetten worden behandeld in paragraaf 3.1. Daarnaast zijn bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van BZK met de koepelorganisaties van provincies, gemeenten, waterschappen en politie over integriteit vastgelegd in de 'Code voor goed openbaar bestuur' en in de 'Modelaanpak Basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie'. Deze komen aan de orde in paragraaf 3.2 respectievelijk paragraaf 3.3.

Vanuit de overheid werden diverse organisaties opgericht om de overheidsorganen te adviseren en te faciliteren en om onderzoek te doen op het gebied van integriteit(beleid). De belangrijkste zijn: de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, het Adviespunt Klokkenluiders en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Deze drie organisaties zijn op 4 juli 2016 opgegaan in het Huis voor klokkenluiders. Deze nieuwe instelling en haar functie, nut en relatie tot integriteit komen in subparagraaf 3.4.1 ter sprake. Vanwege zijn grote betekenis en bekendheid wordt BIOS nog apart belicht, en wel in subparagraaf 3.4.2.

Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 het begrip integriteit in het kader van dit onderzoek toegelicht.

3.1 Wettelijke bepalingen over integriteit(beleid)

In subparagraaf 3.1.1 worden de relevante artikelen uit de AW en hun samenhang behandeld, in subparagraaf 3.1.2 de Wet HvK en in subparagraaf 3.1.3 enkele wetten die zijdelings betrekking hebben op het voeren van een integriteitbeleid.

3.1.1 Ambtenarenwet

Sinds 2005 legt artikel 125quater AW het bevoegd gezag van alle overheidsorganisaties de verplichting op om een integriteitbeleid te voeren. Vervolgens regelt artikel 125quinquies lid 1 AW dat er voor de rijksambtenaren op een aantal nader omschreven onderwerpen voorschriften moeten worden vastgesteld. In het tweede lid van artikel 125quinquies AW wordt lid 1 van overeenkomstige toepassing verklaard op het bevoegd gezag van de decentrale overheidsorganen. De waterschappen zijn decentrale overheidsorganen, ook wel functionele overheidsorganen genoemd, omdat zij exclusief belast zijn met waterbeheer. De

¹⁶ BIOS/CAOP 2013, p. 4.

genoemde bepalingen uit de AW zijn dus van toepassing op de medewerkers bij een waterschap.

Artikel 125ter AW bevat de normen van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap. Naar de mening van mr. J.W. Klinckhamers¹⁷ volgt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de lijn dat voor de uitleg van de norm van goed werkgeverschap in de AW zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de civielrechtelijke benadering van artikel 7:611 BW.¹⁸ Zij veronderstelt dat daardoor een ontwikkeling mogelijk zal zijn naar een ruimere en uiteenlopende toepassing van artikel 125ter AW. Maar er zijn sinds 2009 nog geen recente uitspraken gevonden die in die richting wijzen.

Wel heeft de CRvB in 2015 in een zaak over goed ambtenaarschap geoordeeld dat medewerkers hun eigen verantwoordelijkheid hebben jegens hun werkgever en dat een gebrek aan controle door de overheidswerkgever op zichzelf niet afdoet aan de ernst van een geconstateerd plichtsverzuim. Daarmee bevestigde de CRvB wat hij in een zaak in 2006 al had geoordeeld.¹⁹ En daarmee onderstreepte de CRvB dat tussen goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap een duidelijke wisselwerking bestaat.

Artikel 125quater AW is een uitwerking van artikel 125ter AW en geeft regels voor de overheidswerkgever voor het voeren van een integriteitbeleid dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, van belangenverstrengeling en van discriminatie. Dit artikel regelt onder meer dat het bevoegd gezag moet zorg dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

Op basis van artikel 125quinquies lid 1 sub f AW is de overheidswerkgever verplicht een regeling omtrent het melden van en het omgaan met vermoedens van een misstand vast te stellen en uit te voeren.²⁰ Dit artikel regelt verder in lid 3 dat de ambtenaar die te goeder trouw het bij hem levende vermoeden van een misstand meldt geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie zal ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure. Dit geldt ook als vermoedens achteraf onjuist blijken te zijn. Deze bescherming is alleen bedoeld voor ambtenaren die naar eer en geweten daadwerkelijk vermoeden dat er iets mis is binnen de organisatie. Voor situaties waarin bijvoorbeeld gefingeerde vermoedens worden gemeld met als doel een andere medewerker in een slecht daglicht te plaatsen, geldt de bescherming uiteraard niet. Een dergelijk misbruik van de procedure kan zelfs bestraft worden. Een ambtenaar die zelf betrokkene is (geweest) bij een misstand en deze vervolgens meldt, kan vanwege zijn betrokkenheid (en niet vanwege het melden) met negatieve rechtspositionele gevolgen worden geconfronteerd.

Een ambtenaar die tijdens, na of in plaats van het volgen van de procedure informatie aan buitenstaanders bekend maakt, bijvoorbeeld naar de pers 'lekt', loopt het risico op

¹⁷ Mr. J.W. Klinckhamers is werkzaam bij L&A advocaten te Amsterdam.

¹⁸ TAR 2009, nr. 5, p. 255.

¹⁹ Zie ECLI:NL:RBLIM:2015:1098 en ECLI:NL:CRVB:2006:AX1635.

²⁰ De Jong 2014, p. 14.

rechtspositionele maatregelen achteraf. De ambtenaar heeft, zoals iedere burger, vrijheid van meningsuiting. Maar op grond van de AW kan de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar beperkt worden indien 'de goede vervulling van zijn functie of de goede vervulling van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functie-vervulling, niet in redelijkheid is verzekerd' (artikel 125a lid 1 AW).

De tekst van de artikelen 125a, 125ter, 125quater en 125quinquies AW is opgenomen in bijlage 5.

3.1.2 Wet Huis voor klokkenluiders²¹

De Wet HvK biedt niet alleen bescherming aan werknemers in de (semi)publieke sector, maar ook aan werknemers in de private sector die een misstand willen melden, omdat werkgevers met 50 werknemers of meer nu in beide sectoren verplicht zijn een meldregeling op te stellen.²² De nieuwe regeling biedt hun een instantie om vermoedens van misstanden te melden en de mogelijkheid om enige financiële ondersteuning en compensatie te krijgen.²³ Voor werknemers in de publieke sector is deze regeling een extra voorziening naast wat in de AW bepaald is. De rechtsbescherming van deze klokkenluiders is verbeterd, nu vastgelegd is dat de te goeder trouw en naar behoren handelende werknemer die een misstand meldt, niet vanwege zijn melding mag worden benadeeld in zijn rechtspositie. Dat was ook een van de aanbevelingen uit het onderzoek in 2012 naar het Nationaal Integriteitonderzoek (NIS) door Transparency International Nederland.²⁴

De Wet HvK brengt feitelijk geen nieuwe verplichtingen met zich mee voor waterschappen. De verplichtingen golden al op grond van de AW (artikel 125quinquies lid 1 sub f jo. lid 2 AW).

De Wet HvK bevat verder bepalingen over de instelling en de taken van het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis). Het Huis is geen onderdeel van de Nationale Ombudsman, zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel stond. De Eerste Kamer heeft dat bij novelle gewijzigd; het Huis is opgericht als een bijzonder zelfstandig bestuursorgaan.²⁵

Een andere, niet minder belangrijke aanpassing die bij novelle is geregeld, is dat de afdelingen Advies en Onderzoek van het Huis afzonderlijk zijn ingericht en onafhankelijk van elkaar functioneren. Daarnaast zijn er specifieke onderzoeksbevoegdheden geïntroduceerd voor de publieke en de private sector om zo voldoende rekening te kunnen houden met de eigen kenmerken van deze sectoren.

Voor ambtenaren in dienst van een waterschap biedt het Huis bescherming, in die zin dat zij een extra mogelijkheid hebben om een misstand aan de kaak te stellen. Om daarvan gebruik

²¹ Op 1 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het gewijzigde wetsvoorstel unaniem aangenomen. Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 33258, nr. 2, Kamerstukken II 2013/14, 34105, nr. 2, Kamerstukken I 2015/16, 33.258 / 34.105, I (motie Bikker c.s. over benadelingsbescherming).

²² Op 22 april 2016 is de 'Wet van 14 april 2016 tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders' in het Staatsblad gepubliceerd. Op 27 mei 2016 is bekend gemaakt dat de Wet HvK op 1 juli 2016 zou ingaan.

²³ Bovens 2013, p. 9.

²⁴ Slingerland 2012, p. 40 (aanbeveling 16).

²⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34105, nr. 9 en *Stb.* 2016-147.

te kunnen maken, moeten zij wel eerst de interne procedure gevolgd hebben. Is daaraan voldaan, maar is de melding niet of niet naar behoren opgepakt door de werkgever of worden zij als gevolg van de melding benadeeld, dan kunnen zij bij het Huis terecht. Artikel 125quinquies lid 3 AW is als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet Huis voor klokkenluiders per 1 juli 2016 dan ook als volgt gewijzigd: 'De ambtenaar die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders meldt, zal als gevolg daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag of de daartoe bevoegde instantie.'

De beantwoording van de vraag of de wettelijke benadelingsbescherming niet alleen geldt voor de ambtenaren en werknemers die een dienstverband hebben of hebben gehad, maar ook voor personen die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verrichten of hebben verricht, ligt nog bij de minister van BZK. Net voor het zomerreces liet hij de Eerste Kamer weten de reacties van diverse (koepel)organisaties bij wie hij de vraag heeft neergelegd, te willen afwachten. Daarna zal hij met een nader standpunt komen.²⁶ Er zijn bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer suggesties gedaan het benadelingsverbod uit te breiden naar de zzp'er, de stagiair en de vrijwilliger.

De Wet HvK is als bijlage 6 bij dit rapport opgenomen.

3.1.3 Overige wetten

Er zijn nog enkele andere wetten van toepassing als het om integriteitbeleid gaat. De belangrijkste zijn: de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

De Wbp heeft tot doel de privacy van burgers te beschermen en geeft regels voor het verzamelen, vastleggen, ordenen en bewaren van persoonsgegevens. Het is organisaties alleen toegestaan persoonsgegevens te bewaren voor een duidelijk omschreven doel, zoals bijvoorbeeld persoonsgegevens die in het kader van een gedragscode worden verwerkt.

De Arbowet legt werkgevers de verplichting op om een beleid te voeren over ongewenste omgangsvormen.

De WOR regelt onder meer de onderwerpen waarvoor de werkgever van organisaties met ten minste 50 werknemers de instemming behoeft van de ondernemingsraad. Als gevolg van de Wet HvK is het instemmingsrecht van de ondernemingsraad aangescherpt. In artikel 27 WOR is expliciet opgenomen dat de meldregeling in de zin van de Wet HvK onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad valt.²⁷

Met de Wet Bibob hebben rechtspersonen met een overheidstaak een preventief instrument in handen om corruptie en fraude te voorkomen. Zij kunnen de (potentiële) contractpartner bij een aanbesteding laten screenen door het Bureau Bibob. Volgens het

²⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33.258 / 34.105, L.

²⁷ www.rendement.nl/nieuws/id17530-wor-wijzigd-door-wet-huis-voor-klokkenluiders.html.

jaarverslag 2014 van het bureau vragen vooral gemeenten advies aan.²⁸ Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren.

3.2 Code voor goed openbaar bestuur

De ‘Code voor goed openbaar bestuur’ (Code) is een ethisch of moreel document; het is geen juridisch document. Wet- en regelgeving en andere maatstaven zijn in andere bewoordingen in de Code praktisch uitgewerkt.

De regering vond kennelijk dat de wetswijzigingen die in 2005 in de Ambtenarenwet zijn aangebracht (zie subparagraaf 3.1.1) in verband met de integriteit van het openbaar bestuur zich niet leenden om de beginselen van goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap te regelen. Om cultuurverandering binnen de overheidsorganisaties te ondersteunen heeft de minister van BZK met de koepelorganisaties in de Code nadere afspraken gemaakt die ertoe dienen om in de praktijk handen en voeten te geven aan integriteit. In het Voorwoord van de Code schrijft de minister van BZK dat de Nederlandse democratische rechtsstaat berust op een wederkerige relatie tussen burgers en openbaar bestuur.²⁹ De partijen zijn weliswaar verschillend van aard: het bestuur vertegenwoordigt het algemeen belang, terwijl de andere partij een individueel belang naar eigen inzicht mag behartigen.³⁰ De minister wijdt in het Voorwoord speciaal een alinea aan integriteit. Zij schrijft: ‘We kunnen nog zoveel vastleggen in formele wetten en regels en informele codes; uiteindelijk is de individuele en collectieve integriteit van bestuurders essentieel. Net als de individuele en collectieve integriteit van hen die de bestuurders controleren.’ De minister sluit af met een oproep aan iedereen die individuele en collectieve taken in het openbaar bestuur vervult om het goede voorbeeld te geven teneinde op die manier enerzijds het vertrouwen van de burger in de overheid te verdienen en anderzijds actief en verantwoordelijk burgerschap te stimuleren.

In de Code wordt een zevental beginselen geformuleerd. Twee ervan zijn voor dit onderzoek relevant met het oog op de voorbeeldfunctie van overheidsorganen. Dit zijn ‘openheid en integriteit’ en ‘lerend en zelfreinigend vermogen’.

In het eerste beginsel wordt integriteit in een adem genoemd met openheid. De toelichting bij dit beginsel luidt: ‘Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Het bestuur – ook en vooral de individuele leden daarvan – geeft het goede voorbeeld en maakt medewerkers bewust van integriteit. Alleen op die manier kunnen de organisatie en de mensen die voor de organisatie werken geloofwaardig zijn.’

Niet alleen normen en waarden maar ook de cultuur in een organisatie is een belangrijke factor. Dat wordt bedoeld met ‘lerend en zelfreinigend vermogen’, het zesde beginsel uit de Code. Het bestuur moet een klimaat scheppen waarin mensen elkaar durven aanspreken op fouten, waar van die fouten geleerd wordt en waar signalen uit de omgeving worden

²⁸ In 2014 zijn 208 adviezen aan gemeenten verstrekt, zeven aan provincies, één aan een Rijksoverheidsorgaan en vijf aan zelfstandige bestuursorganen. Zie LBB 2014, par. 2.2.

²⁹ BZK 2009, p. 3.

³⁰ Barkhuysen e.a. 2014, p. 100.

opgevangen en behandeld en waar als het nodig is conclusies worden getrokken. Dit draagt bij aan het lerend en zelfreinigend vermogen van de organisatie. De cultuur van een organisatie is dus mede bepalend voor een effectief integriteitbeleid.

De zeven beginselen van de Code zijn in bijlage 7 opgenomen.

3.3 Modelaanpak Basisnormen

In 2006 hebben de gezamenlijke koepelorganisaties in het openbaar bestuur de 'Modelaanpak Basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' opgesteld.³¹

Overeenkomstig artikel 1a dienen overheidsorganisaties de verschillende aspecten van hun integriteitbeleid vastgelegd te hebben in een document.

De basisnormen voor ambtenaren, ontleend aan de 'Modelaanpak Basisnormen', zijn te vinden in bijlage 8.

3.4 Huis voor klokkenluiders en BIOS

In paragraaf 3.1 kwam de Wet HvK aan de orde. In subparagraaf 3.4.1 staat het bij die wet ingestelde Huis centraal. In dat Huis zijn het Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het BIOS opgegaan. In subparagraaf 3.4.2 wordt nader ingegaan op de rol die het BIOS de afgelopen jaren heeft vervuld.

3.4.1 Huis voor klokkenluiders

Het Huis, dat gevestigd is aan de Maliebaan 72 in Utrecht, is op 4 juli 2016 geopend. In deze nieuwe organisatie zijn het Adviespunt Klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en de meeste taken van het BIOS ondergebracht.³² Alle drie organisaties zijn opgehouden te bestaan.

Het Adviespunt Klokkenluiders vormt de **afdeling advies**. Het Adviespunt Klokkenluiders werd op 1 oktober 2012 opgericht op basis van het Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden door het ministerie van BZK en het ministerie van SZW.

De dienstverlening van het Adviespunt was gericht op mensen die op hun werk (bij bedrijf of overheid) een vermoeden hadden van een misstand, waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Wanneer een werkende (werknemer, zzp'er, uitzendkracht, oud-werknemer, vrijwilliger) hiervan melding wilde doen, kon hij of zij terecht bij het adviespunt voor gratis en vertrouwelijk advies. Het Adviespunt verrichtte zelf geen onderzoek naar de mogelijke misstand.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid is opgegaan in de **afdeling Onderzoek**. De Onderzoeksraad was een onafhankelijk centraal instituut en had tot taak meldingen van vermoede misstanden door ambtenaren uit de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Provincies,

³¹ De Modelaanpak Basisnormen is een gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Nederlandse Politie Instituut. De Modelaanpak is onder andere te vinden op www.integriteitoverheid.nl (zoek op: modelaanpak basisnormen).

³² www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/nieuws/nieuws-bericht/onderzoeksraad-gaat-op-in-het-nieuwe-huis-voor-klokkenluiders/.

Gemeenten en Waterschappen te onderzoeken en het bevoegd gezag naar aanleiding van de bevindingen te adviseren. Medewerkers van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan konden daarvoor ook terecht bij de Onderzoeksraad als op hen een rechtspositieregeling voor rijksambtenaren van toepassing was. De Onderzoeksraad kon aanbevelingen doen over het opheffen of voorkomen van een bepaalde misstand, dan wel over de positie van een melder van een misstand. Verder kon de Onderzoeksraad op basis van ervaringen signalen aan organisaties afgeven over ontwikkelingen en patronen als dat relevant was voor hun ‘klokkenluidersbeleid’.

De afdeling Onderzoek van het Huis heeft in de Wet HvK een wettelijke basis voor goed onafhankelijk onderzoek. Bovendien is de onderzoekstaak uitgebreid naar de marktsector.³³

De voorlichtings- en informatiefunctie van het BIOS is opgegaan in het **Kenniscentrum**.³⁴ Het Kenniscentrum ontwikkelt handreikingen en praktische instrumenten voor werkgevers. Bestuurders en organisaties worden zo ondersteund bij het bevorderen van een integere bedrijfscultuur.

3.4.2 BIOS

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) was een initiatief van het ministerie van BZK en onderdeel van het CAOP.³⁵ Het BIOS was een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit(beleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau. Het BIOS had een kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie op dat gebied.³⁶ De meeste taken van het BIOS zijn in juli 2016 overgedragen aan het Huis. Daarmee is het BIOS opgehouden te bestaan. Alleen het Steunpunt integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers dat bij het BIOS was ondergebracht, is niet overgegaan. Dat blijft bij het CAOP.³⁷

Het BIOS baseerde zijn visie op het begrip integriteit op de begrippen ‘goed ambtenaarschap’ en ‘goed werkgeverschap’³⁸. Op de website wordt het als volgt verwoord:

‘Goed ambtenaarschap in het kader van integriteit houdt onder meer in dat de ambtenaar:

- zorgvuldig en verantwoordelijk omgaat met bevoegdheden, middelen en informatie en het algemeen belang dat hij dient, leidend laat zijn;
- in staat is om verleidingen te weerstaan en, beter nog, te voorkomen dat hij in verleidelijke situaties terecht komt;
- de regels naar de letter en de geest interpreteert;

³³ www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/go-huis-voor-klokkenluiders-go!9540492.lynkx.

³⁴ www.integriteitoverheid.nl/nieuws/overzicht/artikel/news/bios-over-naar-nieuwe-huis-voor-klokkenluiders/.

³⁵ Het CAOP is het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Het CAOP adviseert en ondersteunt meer dan tweehonderd opdrachtgevers in onder andere de rijksoverheid, het onderwijs en de zorg.

³⁶ www.integriteitoverheid.nl.

³⁷ www.integriteitoverheid.nl.

³⁸ www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit/.

- een zorgvuldige afweging maakt van de legitieme rechten, belangen en verwachtingen, ook in situaties waarbij het niet (onmiddellijk) duidelijk is wat de juiste keuze is;
- bereid is om zijn overwegingen (vooraf dan wel achteraf) te toetsen en daarover verantwoording af te leggen.

Goed werkgeverschap in het kader van integriteit houdt onder meer in dat de werkgever:

- beschikt over een schriftelijk vastgesteld en evenwichtig integriteitsbeleid;
- de ambtenaar beschermt tegen verleidingen door (onnodige) risico's en verleidingen binnen diens functioneren weg te nemen;
- het integriteitsbewustzijn en het (moreel) verantwoord optreden van ambtenaren bevordert;
- het goede voorbeeld geeft en verantwoordelijk is voor het creëren van een veilige cultuur;
- goed gedrag positief beloont en optreedt tegen ontoelaatbaar gedrag.'

Het BIOS richtte zich op ondersteuning van zowel de structuur als de cultuur van overheidsorganisaties op het gebied van integriteit.³⁹

3.5 Basis van de vier onderzochte integriteitsonderwerpen

Is in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk inzicht in het juridisch kader van integriteitbeleid van overheidsorganisaties gegeven, in deze paragraaf wordt de vraag beantwoord welke al dan niet wettelijke bepalingen ten grondslag liggen aan de vier onderdelen van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân die in dit onderzoek centraal staan.

Het uitgangspunt voor Wetterskip Fryslân om een integriteitbeleid te voeren wordt gevormd door de normen van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap ex artikel 125ter AW. Goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap worden ingekleurd door de (al dan niet in de Algemene Wet Bestuursrecht opgenomen) beginselen van behoorlijk bestuur, tevens door de beginselen in de Code. Wettelijk is daarover in lid 1 van artikel 125quater AW vastgelegd dat 'het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege (...) de waterschappen zijn aangesteld een integriteitsbeleid moeten voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.' In lid 2 wordt – kort gezegd – geregeld dat het integriteitbeleid een vast onderdeel moet uitmaken van het personeelsbeleid. In lid 3 wordt bepaald dat het bevoegd gezag een gedragscode voor goed ambtelijk handelen moet vaststellen. Ten slotte wordt in lid 4 voorgescreven dat het bevoegd gezag elk jaar verantwoording moet afleggen over het gevoerde integriteitbeleid en over de naleving van de gedragscode.

In tabel 1 op pagina 29 is aangegeven welke wetsartikelen uit de AW en de Wet HvK en welke normen uit de 'Modelaanpak Basisnormen' van toepassing zijn op de vier onderwerpen van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân die in dit onderzoek centraal staan.

³⁹ www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit/.

TABEL 1 GRONDSLAG ONDERZOCHE INTEGRITEITONDERWERPEN

Onderwerp integriteitbeleid Wetterskip Fryslân	Juridische grondslag	Modelaankpak Basisnormen
Omgaan met (vertrouwelijke) informatie (geheimhoudingsplicht)	Art. 125a lid 3 AW	Norm 8
Regeling nevenwerkzaamheden	Art. 125quinquies lid 1 sub b t/m d AW jo. lid 2 AW	Norm 6
Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon	Vloeit voort uit de wettelijke bepalingen voor de procedure voor een klokkenluiderregeling	Norm 11
Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand en onregelmatigheden (klokkenluiderregeling)	Art. 125quinquies lid 1 sub f jo. lid 2 AW + Art. 125quinquies lid 3 AW + Art. 2 Wet HvK (interne procedure) en art. 9 en 10 Wet HvK (onderzoek in de publieke sector)	Normen 12 en 13

4 INTEGRITEITBELEID WETTERSKIP FRYSLÂN

In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader van het integriteitbeleid van de overheid in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt de focus gericht op dat beleid bij Wetterskip Fryslân. In paragraaf 4.1 wordt het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân besproken, onderverdeeld naar de vier concrete integriteitonderwerpen. In paragraaf 4.2 wordt het integriteitsysteem van de organisatie gepresenteerd. In paragraaf 4.3 wordt aandacht besteed aan het visiedocument ‘Samenstromen’. Ten slotte wordt in paragraaf 4.4 de organisatiecultuur aan de orde gesteld.

4.1 Integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân

Met de afspraken die in de beleidsnota ‘Integriteit’ zijn vastgelegd, wil Wetterskip Fryslân helderheid verschaffen over wat de organisatie onder integer handelen verstaat. Het doel van het beleid is driedig: in de eerste plaats laten weten wat in concrete situaties van bestuurders en medewerkers verwacht wordt, in de tweede plaats invulling geven aan de begrippen ‘goed werkgeverschap’ en ‘goed ambtenaarschap’ en in de derde plaats interne en externe transparantie bieden over de handelwijze van de organisatie. Het integriteitbeleid is gebouwd op drie pijlers: Stimuleren, Registreren en Reageren. De pijler Stimuleren is gericht op het bevorderen van integer gedrag. De pijler Registreren heeft betrekking op het registreren en openbaar maken van die gegevens van bestuurders en ambtenaren die een relatie met integriteit hebben. In de pijler Reageren zijn regelingen en protocollen opgenomen over hoe men dient te handelen wanneer zich een (vermeende) integriteitschending heeft voorgedaan. Daarmee zijn de pijlers Stimuleren en Registreren preventief bedoeld en de pijler Reageren reactief. In de subparagrafen van dit hoofdstuk worden eerst alle regelingen en protocollen in een pijler opgesomd. Vervolgens worden alleen de regelingen die voor dit onderzoek van belang zijn, uitgelegd.

4.1.1 Omgaan met (vertrouwelijke) informatie

In de pijler Stimuleren zijn de gedragscodes voor politieke ambtsdragers en ambtenaren, de instructie ambtseed/-belofte en het internet- en e-mailprotocol ondergebracht.

De beleidsnota ‘Integriteit’ beschrijft wat onder (vertrouwelijke) informatie wordt verstaan. Het gaat niet alleen om informatie over de interne organisatie, maar ook om informatie over de externe relaties van Wetterskip Fryslân. Om te beginnen is in de beleidsnota de wettelijke verplichting tot geheimhouding van vertrouwelijke zaken die ter kennis van de medewerker zijn gekomen (artikel 125a lid 3 AW) opgenomen. Daarnaast is daarin de gedragscode te vinden die aanwijzingen geeft voor het zorgvuldig omgaan met deze informatie in het intermenselijke verkeer en voor het bewaren en beveiligen van (al dan niet) digitale documenten. Wat dat laatste betreft: op basis van het in paragraaf 1.2 genoemde advies van KPMG uit 2014 is een strategisch beleidsplan ‘Informatiebeveiliging’ (versie 1.0.0. van 29-08-2014) opgesteld.⁴⁰ Dit document is gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging

⁴⁰ KPMG Integrity 2014, p. 14.

Waterschappen (BIWA). De secretaris-directeur heeft de eindverantwoordelijkheid voor dit beleidsplan (gedelegeerde verantwoordelijkheid). Dit document en de daarin opgenomen maatregelen worden periodiek op inhoud, uitvoerbaarheid, invoering en werking beoordeeld en, indien nodig, aangepast om te voorkomen dat het verouderd. Jaarlijks wordt een informatiebeveiligingsplan opgesteld. Een van de daarin opgenomen maatregelen is een formulier op intranet om een informatiebeveiligingsincident te melden. Een ander advies van KPMG was het aanstellen van een security officer. Dat advies is opgevolgd. Er is een security officer aangesteld. Deze functie wordt ingevuld door een medewerker van het cluster Control en door een medewerker van het cluster ICT.

In het internet- en e-mailprotocol staat praktische informatie voor het gebruiken van internet- en e-mail. Een deel van deze gedragsregels is ook te vinden in de gedragscode voor ambtenaren en in het protocol Integriteitonderzoek.

4.1.2 Regeling nevenwerkzaamheden

In de pijler Registreren is de regeling 'Melding en openbaarmaking nevenwerkzaamheden en nevenbetrekkingen' en de meldplicht financiële belangen opgenomen.

De beleidsnota 'Integriteit' verstaat onder nevenwerkzaamheden zowel betaalde als onbetaalde werkzaamheden. Deze mogen niet conflicteren met de belangen van Wetterskip Fryslân. Eveneens dient (de schijn van) belangenverstrengeling vermeden te worden. Medewerkers zijn verplicht nevenwerkzaamheden te melden. Op de werkgever rust de verplichting een centrale registratie daarvan bij te houden. Daarnaast moeten de secretaris-directeur en de adjunct-directeur hun nevenwerkzaamheden openbaar maken. De gedragsregels in de beleidsnota zijn helder geformuleerd. Ook zijn in de beleidsnota regels gesteld over het verbieden van bepaalde nevenwerkzaamheden.

4.1.3 Toegang tot vertrouwenspersoon

De pijler Reageren bevat de klokkenluiderregeling met daarin opgenomen de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand. In deze procedure is opgenomen dat eerst een interne procedure gevolgd moet worden bij de direct-leidinggevende, diens leidinggevende of een vertrouwenspersoon. De bedrijfsmaatschappelijk werker is daarvoor aangewezen, zo blijkt uit de toelichting bij de klokkenluiderregeling. Dus ook voor de vertrouwenspersoon is de klokkenluiderregeling de basis.

4.1.4 Procedure voor het melden van een misstand

De pijler Reageren bevat behalve de klokkenluiderregeling ook het protocol 'Melding en registratie (vermoedens van) integriteitschendingen' en het protocol 'Integriteitonderzoek'. Zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, is in de klokkenluiderregeling een interne meldprocedure opgenomen. Als de interne procedure niet gevolgd kan worden of als die naar de mening van de melder niet het gewenste resultaat heeft, dan voorziet de klokkenluiderregeling in een externe procedure. In dat geval kan de melder terecht bij de Adviescommissie Integriteit van Wetterskip Fryslân, die dezelfde protocollen heeft.

4.2 Integriteitsysteem

Tot een integriteitsysteem behoren behalve bovengenoemde integriteitsinstrumenten ook de organen of personen die bij de integriteit zijn betrokken. Daarover gaat deze paragraaf. Er zijn organen en personen die vanuit hun rol in de organisatie betrokken zijn, maar er zijn ook organen en personen van buiten de organisatie die invloed op het integriteitsysteem uitoefenen. De intern betrokkenen van Wetterskip Fryslân zijn: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de secretaris-directeur, de ambtenaren, het cluster HRM en de integriteitcoördinator. Het algemeen bestuur is het orgaan dat de voorwaarden en de kaders voor het integriteitsbeleid schept, terwijl het dagelijks bestuur belast is met de voorbereiding en uitvoering van de regels ten aanzien daarvan. De secretaris-directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid. De ambtenaren voeren de regels in de dagelijkse praktijk uit. Zo speelt het cluster HRM een rol in de kwaliteitsbewaking; de integriteitcoördinator heeft een specifieke rol in het aansturen en coördineren van het integriteitsbeleid; hij adviseert aan directie en bestuur. Verder voorziet het beleid in regels en protocollen voor handhaving, intern onderzoek, sanctionering, herstellen en verbeteren, alsmede een communicatieprotocol. De extern betrokkenen bij het integriteitsysteem zijn onder meer de media en de burgers. Ook zij hebben invloed op het integriteitsysteem.

Als het om de uitvoering van het beleid gaat, geeft de beleidsnota 'Integriteit' het volgende gezichtspunt: 'Bestuurders en ambtenaren handelen vanuit hun eigen normen en waarden integer. De organisatie heeft vertrouwen in de persoonlijke normen en waarden van alle organisatieleden, wanneer zij voor zichzelf bepalen of iets wel of niet 'kan', of iets wel of niet integer is.' (Dit is wel binnen de wettelijke kaders en normen die zijn gesteld zoals in de AW; de medewerker moet zich als goed ambtenaar gedragen.) Het is dus de individuele medewerker die beslist wat hij of zij integer handelen vindt. Verderop in de nota wordt gesteld dat bestuurders en leidinggevenden een voorbeeldfunctie hebben. Tevens wordt opgemerkt dat de cultuur binnen de organisatie van belang is voor de werking van het integriteitsbeleid. Voor een goede werking van dat beleid worden als noodzakelijke cultuurelementen genoemd:

- openheid, tussen medewerkers, bestuurders en tussen afdelingen onderling
- elkaar aanspreken op gedrag
- een veilige omgeving waarin men zich durft uit te spreken
- een goede mix van zakelijke samenwerking en persoonlijke belangstelling
- meer openheid tussen afdelingen onderling
- nakomen van afspraken
- spreken met anderen in plaats van over anderen
- inzet voor het werk.

4.3 Visiedocument 'Samenstromen'

Vanuit het ambtelijke document 'Samenstromen' (2013), dat visie geeft op de ontwikkeling van de organisatie, wordt gewerkt aan een organisatieverandering van clustergericht werken naar proces- en projectgericht werken. Wetterskip Fryslân heeft deze verandering ingezet in reactie op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Een daarvan is de toenemende

kritische blik van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven op het doen en laten van overheidsorganisaties. Andere ontwikkelingen zijn de economische crisis en het feit dat ook in Friesland en Groningen de werkgelegenheid onder druk is komen te staan. De kritische blik en de economische situatie noodzaken om zo kostenefficiënt mogelijk te werken. Tegen deze achtergrond is in 'Samenstromen' de inrichting van de organisatie (het bedrijfsmodel) geformuleerd. In het tweede deel van het visiedocument (hoofdstuk 6 t/m 8) zijn met name de organisatiewaarden geformuleerd. Veel daarvan hebben een relatie met integriteit. Verantwoordelijkheid wordt genoemd, en professionaliteit, maar ook vertrouwen en het goede voorbeeld geven. Daarmee geeft 'Samenstromen' de context aan van het integriteitbeleid in de organisatie.

4.4 Organisatiecultuur

Wat is cultuur? In de Handreiking van CAOP/BIOS voor een integriteitbevorderende cultuur staat dat als men tien mensen vraagt wat cultuur voor hen betekent, er tien verschillende antwoorden gegeven worden. De conclusie is dan ook dat cultuur als containerbegrip in de geest van 'laat duizend bloemen bloeien' functioneert, wat het nodig maakt het begrip te definiëren. CAOP/BIOS formuleert de definitie als volgt: 'Cultuur is het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur is het geheel van gestolde collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen.'⁴¹ Dit onderzoek volgt dezelfde definitie, omdat het begrip hierdoor hanteerbaar wordt.

Zoals in paragraaf 4.2 ter sprake kwam, heeft Wetterskip Fryslân in 2013 in 'Samenstromen' voor een andere manier van werken gekozen. Als leidende principes voor het besturingsmodel zijn onder andere verantwoordelijkheid en klant- en resultaatgerichtheid geformuleerd.⁴² De nieuwe manier van werken brengt een andere manier van leidinggeven met zich mee. Vertrouwen is daarin het sleutelwoord. In plaats van de meer traditionele manier van leidinggeven vraagt 'het nieuwe werken' om een coachende, inspirerende en faciliterende leiderschapsstijl. Leidinggevend, maar ook medewerkers maken een omslag in hun denken en handelen door. De nieuwe leiderschapsstijl heeft invloed op de cultuur in de organisatie. Deze vraagt om vertrouwen van leidinggevend in het aansturen van medewerkers. En om vertrouwen van medewerkers in leidinggevend.

⁴¹ CAOP, BIOS 2015, p. 10.

⁴² Wetterskip Fryslân 2013, p. 11.

5 INTEGRITEITBELEID EN HET RECHT

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân op de vier in paragraaf 1.2 genoemde onderwerpen in overeenstemming is met het recht.

5.1 Omgaan met (vertrouwelijke) informatie

In subparagraaf 4.1.1 is een overzicht gegeven van het beleid van Wetterskip Fryslân met betrekking tot het omgaan met (vertrouwelijke) informatie. Op dit punt komt het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân overeen met artikel 125a lid 3 AW, waarin de geheimhoudingsplicht geregeld is. In uitvoeringsbepalingen van dit artikel wordt gesteld dat de medewerker terughoudend dient om te gaan met informatie die hem of haar ter kennis is gekomen. Ook in dezen klopt het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân.

5.2 Regeling nevenwerkzaamheden

In subparagraaf 4.1.2 is het beleid van Wetterskip Fryslân op dit punt in kaart gebracht. Het is in overeenstemming met artikel 125quinquies lid 1 sub b t/m d AW jo. lid 2 AW. Onder ‘b’ en ‘c’ is de melding en de centrale registratie van nevenwerkzaamheden van alle ambtenaren voorgeschreven evenals openbaarmaking van geregistreerde nevenwerkzaamheden van daartoe aan te wijzen functies. Het gaat om die functies ‘waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is’. Onder ‘d’ is opgenomen het verbod van nevenwerkzaamheden ‘waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd’. Overigens is artikel 125quinquies lid 1 AW een zogenaamd kapstokartikel dat in andere wet- en regelgeving nader uitgewerkt is. Juridische toetsing van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân aan deze regelgeving zou te ver voeren en valt daarmee buiten de context van dit onderzoek.

5.3 Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon

In subparagraaf 4.1.3 is het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân op dit punt beschreven. Het aanstellen van een interne vertrouwenspersoon staat niet expliciet in de AW, maar vloeit voort uit de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand, waarover overheidsorganisaties overeenkomstig artikel 125quinquies lid 1 sub f AW moeten beschikken. Het aanstellen van een vertrouwenspersoon is tevens een basisnorm uit de ‘Modelaanpak Basisnormen’. In de procedure voor het melden van een misstand van Wetterskip Fryslân is de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon opgenomen. Hiermee voldoet de organisatie aan de verplichting die een indirect gevolg is van genoemd artikel uit de AW. Ook hier geldt dat het een kapstokartikel betreft dat in andere wet- en regelgeving nader uitgewerkt is, alsook dat juridische toetsing van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân aan deze regelgeving te ver zou voeren en daarmee buiten de context van dit onderzoek valt.

5.4 Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand

In subparagraaf 4.1.4 is een beschrijving gegeven van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân op dit punt. De AW verplicht in artikel 125quinquies lid 1 sub f jo. lid 2 een procedure voor het melden van een misstand vast te stellen. De klokkenluiderregeling van Wetterskip Fryslân bevat een procedure met een interne en externe mogelijkheid voor het melden van een misstand en voldoet daarmee aan de verplichting van de AW. Hier moet nog wel iets aan toegevoegd worden: de wetgeving op het gebied van klokkenluiders is onlangs gewijzigd met de invoering van de Wet HvK. Dat geeft aanleiding te onderzoeken of de klokkenluiderregeling van Wetterskip Fryslân voldoet aan de nieuwe wet. Artikel 1 daarvan beschrijft begrippen die van toepassing zijn. Artikel 2 Wet HvK regelt in aanvulling op artikel 125quinquies lid 1 sub f jo. lid 2 AW dat deze verplichting geldt voor werkgevers met ‘in de regel gemiddeld 50 werknemers of meer’ in de publieke en in de private sector. Bovendien zijn de instelling en de taak van het Huis in de Wet HvK als extern meldpunt voor potentiële klokkenluiders geregeld. Feitelijk legt de Wet HvK Wetterskip Fryslân niet meer of andere verplichtingen op dan die waarin reeds door de AW was voorzien. Wetterskip Fryslân voldeed en voldoet dan ook aan de wettelijke verplichtingen.

In dit verband nog twee opmerkingen. In de eerste plaats: er is nog geen duidelijkheid over het antwoord op de vraag of de benadelingsbescherming, zoals die in de Wet HvK geregeld is, ook geldt voor niet-werknemers (bijvoorbeeld de zzp’er, de stagiair en de vrijwilliger). Zoals reeds in paragraaf 3.1.2 ter sprake kwam, is de minister van BZK voornemens dat antwoord zo spoedig mogelijk te geven. In de tweede plaats: de Wet HvK geeft de ondernemingsraad uitdrukkelijk instemmingsrecht voor de vaststelling, wijziging en intrekking van een regeling voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand (artikel 18d). Daartoe werd een nieuw onderdeel, ‘m’, aan artikel 27 van de WOR toegevoegd.

5.5 Subconclusie

De juridische basis van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân is op de vier concrete onderwerpen op orde. Het is wel van belang de kwestie van de mogelijke uitbreiding van de benadelingsbescherming naar de zzp’er, de stagiair en de vrijwilliger in de gaten te houden. Als uitbreiding doorgevoerd wordt, zal dat gevolgen hebben voor bepaalde regelingen van de organisatie.

6 EFFECTIVITEIT INTEGRITEITBELEID

Dit hoofdstuk belicht de effectiviteit van het huidige integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân, toegespitst op de vier in paragraaf 1.2 genoemde onderwerpen en op de organisatiecultuur. Op basis van praktijkonderzoek wordt antwoord gegeven op de deelvragen 3 t/m 7 die in paragraaf 1.3 geformuleerd zijn.

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren, is het nodig allereerst deelvraag 3 te beantwoorden: wat dient onder effectiviteit van integriteitbeleid verstaan te worden? Het antwoord op die vraag is te vinden in paragraaf 6.1. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 stilgestaan bij de relatie tussen de organisatiecultuur en integriteit, waarmee antwoord wordt gegeven op deelvraag 4. Ten slotte worden in de paragrafen 6.3 tot en met 6.6 de uitkomsten van het onderzoek inzake de vier onderwerpen gepresenteerd. Daarin zijn de antwoorden op de deelvragen 5, 6 en 7 te vinden. De paragrafen 6.2 tot en met 6.6 worden elk met een subconclusie afgesloten.

6.1 Wat is effectief integriteitbeleid?

Integriteitbeleid is effectief als de gestelde (beleids)doelen worden behaald met de instrumenten die men hiervoor heeft ingezet. Een belangrijke factor is de mate waarin deze instrumenten worden geaccepteerd. Anders gezegd: in hoeverre is er draagvlak? Een voorbeeld om dit te illustreren is de gedragscode. Dat is een instrument om gedrag in organisaties te reguleren. Het is een document dat de basale verantwoordelijkheden tegenover belanghebbenden aangeeft en dat daarvoor een aantal waarden, normen en regels voor de gehele organisatie formuleert. Een gedragscode kan zeer effectief zijn ten behoeve van het implementeren van beleid.⁴³ Dan is de vraag: houden alle medewerkers zich aan die gedragscode? Als dat het geval is, kan van effectief beleid gesproken worden. Er is sprake van de meest effectieve situatie als het beleidsinstrument bekend is en er bewust naar wordt gehandeld. Als deze ideale situatie niet aan de orde is, moet beoordeeld worden wat daarvan de oorzaak is. Is het beleid op dat onderwerp onbekend of onvoldoende bekend, of is het wel bekend, maar wordt het (bewust of onbewust) niet nageleefd.

Het gaat in dit praktijkonderzoek om de effectiviteit van vier instrumenten: het omgaan met (vertrouwelijke) informatie, de regeling nevenwerkzaamheden, de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon en de procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand. Zoals bij de validiteit van het onderzoek in paragraaf 2.4 reeds ter sprake kwam, is de vooronderstelling daarvan dat het beleid/de regelingen bekend zijn en dat men ervan doordrongen is dat er iets mee moet gebeuren. De onderzoeker heeft het zinvol geacht daar expliciet naar te informeren, voordat zij de vraag naar de effectiviteit stelde. Samengevat: bekendheid > bewustheid > effectiviteit. In dit verband nogmaals de kanttekening uit paragraaf 2.4 dat rapport geen inspectierapport is.

Hiermee is deelvraag 3 beantwoord.

⁴³ www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/gedragscode.

6.2 Relatie tussen organisatiecultuur en integriteit

In deze paragraaf wordt deelvraag 4 uit paragraaf 1.3 behandeld: hoe ziet de organisatiecultuur eruit en wat is de relatie tot integriteit?

Cultuur en integriteit hebben meer gemeen dan op het eerste gezicht misschien lijkt. Beide zijn complexe begrippen, in die zin dat ze veel aspecten hebben. En bij beide draait het om de samenhang daarvan. In de literatuur over organisatiecultuur komen ‘vertrouwen’, ‘bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid’ en ‘voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevers’ sterk naar voren. Deze cultuuraspecten worden ook in de beleidsnota ‘Integriteit’ van Wetterskip Friesland als wezenlijk voor een goede werking van het integriteitsbeleid aangeduid. In subparagraaf 6.2.1 wordt gekeken op welke manier de zojuist genoemde aspecten een rol spelen in de praktijk. In subparagraaf 6.2.2 staat de vraag centraal wie er invloed hebben op de organisatiecultuur en integriteit bij Wetterskip Fryslân. De paragraaf wordt afgesloten met een subconclusie.

6.2.1 Belangrijke aspecten van de organisatiecultuur

In het praktijkonderzoek is door middel van een aantal stellingen de mening van de respondenten gepeild over het omgaan met elkaar binnen Wetterskip Fryslân. In tabel 2 op pagina 39 is te zien of de respondenten het eens waren met de stelling of niet (in verschillende gradaties). Deze mini-enquête geeft enigermate inzicht in hoe er wordt gedacht over enkele aspecten van de organisatiecultuur. Drie aspecten (vertrouwen, bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid en voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevers) worden hierna uitgelicht, omdat deze aspecten in de beleidsnota ‘Integriteit’ essentieel gevonden worden als het gaat om de organisatiecultuur.

Vertrouwen

De stelling over vertrouwen (10) scoort vier maal neutraal en drie maal zijn de respondenten het oneens met de stelling en even zoveel respondenten zijn het ermee eens. Dit levert dus geen eenduidig beeld op. ‘Vier maal neutraal’ roept de vraag op: houden de respondenten zich op de vlakte?

Zoals in paragraaf 4.4 is opgemerkt brengt de invoering van het proces- en projectgericht werken een nieuwe leiderschapsstijl mee. Deze is niet langer gebaseerd op een hiërarchische wijze van leidinggeven. Het ‘nieuwe werken’ vraagt om een coachende, inspirerende en faciliterende leiderschapsstijl waarin ‘vertrouwen’ het sleutelbegrip is. Op basis van eigen observaties signaleert de onderzoeker tijdens haar werkzaamheden dat de nieuwe leiderschapsstijl begrijpelijkerwijs nog niet overal in de organisatie zichtbaar is, omdat ‘het nieuwe werken’ nog maar enkele jaren geleden is ingevoerd.

Bespreekbaarheid/Aanspreekbaarheid

De stellingen 3, 4, 5, 7 en 8 hebben hierop betrekking. Het bespreken van morele/ethische dilemma’s (3 en 8) scoort zes maal mee eens, vier maal neutraal en slechts eenmaal mee oneens. Over het algemeen is men daarover tevreden. De stellingen 4 en 5 gaan over de aanspreekbaarheid. Hier variëren de scores van neutraal tot zeer mee eens. De meesten zijn neutraal of zijn het er mee eens. Stelling 7 is een afgeleide: in een open cultuur waar men

elkaar aanspreekt, is er minder gelegenheid voor mensen om stiekem te zijn of te handelen. De meningen over de stelling dat men er hoe dan ook achter komt als iemand iets doet wat niet is toegestaan lopen uiteen van mee oneens tot mee eens.

TABEL 2 UITKOMST MINI-ENQUÊTE STELLINGEN CULTUURASPECTEN

Stelling	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
1. Leidinggevendenden geven wat betreft integriteit het goede voorbeeld.		X (1)	XXXXX (5)	XXXX (4)	
2. Direct leidinggevendenden dragen het belang van integer gedrag goed uit.		X (1)	XX (2)	XXXXXX (6)	
3. De organisatie staat open voor het bespreken van morele dilemma's.		X (1)	XX (2)	XXXXXX (6)	
4. Als een leidinggevende constateert dat een medewerker zich ongewenst gedraagt, spreekt hij betrokkene erop aan.			XXXXXX (6)	XXX (3)	X (1)
5. Indien een medewerker constateert dat een collega zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan.		XX (2)	XXXX (4)	XXXX (4)	
6. Medewerkers beschikken over voldoende middelen om hun taken op een verantwoordelijke wijze uit te voeren.			X (1)	XXXXX (5)	XX (2)
7. Als een collega binnen deze organisatie iets doet wat niet is toegestaan, komt een van de collega's daar achter.	X (1)	X (1)	XX (2)	XXXX (4)	
8. Binnen de organisatie is er voldoende ruimte voor het bespreken van ethische dilemma's.			XXX (3)	XXXXXX (6)	
9. Indien iemand wordt aangesproken op zijn gedrag, dan gebeurt dit op een respectvolle manier.		X (1)	XXXX (3)	XXXX (4)	
10. Binnen de organisatie heerst er onderling vertrouwen.		XXX (3)	XXXX (4)	XXX (3)	

Opmerking 1 bij tabel 2: Bij twijfel kruisten respondenten twee naast elkaar gelegen vakjes aan.

Opmerking 2 bij tabel 2: In het geval dat een respondent geen oordeel wilde geven, werd niets ingevuld/aangekruist.

Jongmans stelt in zijn onderzoek naar integriteit bij waterschappen (2011) dat ‘medewerkers een eigen verantwoordelijkheid hebben om professioneel elkaar te ondersteunen en [te] corrigeren door collegiale toetsing en consultatie.’ (zie bijlage 2)⁴⁴ Bestuur en directie hebben (management)instrumenten om zo’n cultuur van eigen verantwoordelijkheid te bevorderen. Enkele jaren geleden zijn bij Wetterskip Fryslân rollen voor clustermanagers geformuleerd. Zij hebben budget- en HRM-verantwoordelijkheden gekregen. Dus hoe lager in de organisatie verantwoordelijkheden neergelegd worden, hoe beter het is voor de professionele ruimte voor de medewerkers. Dit komt een open cultuur ten goede.

Ten slotte wordt erop gewezen dat een cultuur waarin men elkaar durft aan te spreken op gedrag en waarin men zich veilig voelt om dilemma’s te bespreken, van wezenlijk belang is voor een veilig meldklimaat. Karssing onderstreept dit. Hij formuleert: ‘Als van ambtenaren wordt verwacht dat zij misstanden melden, dan zal er binnen overheidsorganisaties een cultuur moeten heersen waarin oprechte meldingen over misstanden niet als bedreigend maar als verrijkend worden ervaren. In de ideale situatie is er binnen organisaties ruimte voor interne zakelijke kritiek en wordt die kritiek ook adequaat opgepakt. Een goede meldprocedure kan een belangrijke rol spelen bij het organiseren van kritiek binnen een organisatie’.⁴⁵ Uit paragraaf 4.2 blijkt dat Wetterskip Fryslân van dezelfde visie uitgaat.

Voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevenden

Met stelling 1 over het voorbeeldgedrag van leidinggevenden zijn vier van de negen respondenten het eens en met stelling 2 over het uitdragen van het beleid van (direct) leidinggevenden zijn zes van de negen respondenten het eens. Vijf van de negen respondenten vullen ‘neutraal’ in bij stelling 1 en twee van de negen respondenten vullen ‘neutraal’ in bij stelling 2. Een respondent is het zowel met stelling 1 als stelling 2 oneens. Hieruit ontstaat het beeld dat de respondenten gematigd positief over het voorbeeldgedrag van leidinggevenden oordelen. Over het uitdragen van het beleid door (direct) leidinggevenden is het oordeel iets minder positief.

Hoekstra en Jongmans onderstrepen dat het belangrijk is dat de leiding van de organisatie het integriteitbeleid uitdraagt en het goede voorbeeld geeft in het bespreekbaar maken van integriteitkwesies en in het naleven van de regels (zie bijlage 2). De bekende Engelse uitdrukking ‘tone at the top’ laat zien dat de manier waarop leidinggevenden met elkaar omgaan en de organisatie sturen de toon zet voor de cultuur in de organisatie.

Hoekstra verwoordt het zo: ‘Het draagvlak en het belang dat de top, het bestuur en de direct leidinggevende van de organisatie aan integriteit hechten, is eveneens een belangrijke voorwaarde.’ Hij ziet organisatiecultuur dus als een aspect dat samenhangt met het draagvlak. Bestuur en directie kunnen dat draagvlak creëren door de organisatie zo te sturen, aldus Hoekstra, ‘dat er een positieve en open houding ten aanzien van het thema integriteit, alsmede een cultuur van bespreekbaarheid en veiligheid is die bijdraagt aan initiatieven om integriteit binnen de organisatie duurzaam vorm te geven.’ Naar aanleiding van wat in paragraaf 6.1 is gesteld over effectiviteit van integriteitbeleid meent de

⁴⁴ Jongmans 2011, p 5.

⁴⁵ Karssing 2006.

onderzoeker te mogen stellen dat het creëren van draagvlak niet alleen bijdraagt aan duurzaam integriteitbeleid, maar ook aan effectief integriteitbeleid. Immers: de mate waarin cultuuraspecten in de organisatie worden nageleefd, beïnvloedt het gedrag van medewerkers ten aanzien van integriteit en bepaalt daarmee hoe effectief het integriteitbeleid is.

Ten slotte: Jongmans wijst er op dat het aanwijzen van de secretaris-directeur als ambtelijk portefeuillehouder integriteit, zoals bij Wetterskip Fryslân ook het geval is, een belangrijke voorwaarde is voor een effectief integriteitbeleid. In dit verband moet worden opgemerkt dat er de afgelopen anderhalf jaar twee directiewisselingen hebben plaatsgehad. Dat heeft zeker invloed gehad op het integriteitbeleid. De nieuwe secretaris-directeur zal – mede vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het integriteitbeleid van de ambtelijke organisatie – zijn stempel drukken op de organisatie(cultuur).

6.2.2 Integriteitsysteem

In subparagraaf 4.1.2 is besproken welke intern en extern betrokkenen er zijn bij het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân. Deze maken deel uit van wat in de literatuur het integriteitsysteem wordt genoemd. Slingerland c.s. hebben onderzoek gedaan naar het nationale integriteitsysteem (NIS). Van den Heuvel c.s. hebben het lokale integriteitsysteem (LIS) bij gemeenten in kaart gebracht.⁴⁶ De vraag rijst of de uitkomsten uit het onderzoek van Van den Heuvel c.s. overeenkomen met de praktijk bij Wetterskip Fryslân. Van den Heuvel c.s. benoemt de factoren die volgens de twee onderzoeksgroepen (gemeentesecretarissen en raadsgriffiers) invloed hebben op het integriteitbeleid van gemeenten. Volgens dit onderzoek uit 2010 hebben de meeste invloed: het college van B&W, de ambtelijke leiding en de persoon of eenheid die lokaal verantwoordelijk is voor het integriteitbeleid. Zou ditzelfde onderzoek onder Wetterskip Fryslân gehouden zijn, dan zouden het dagelijks bestuur, de secretaris-directeur en de integriteitcoördinator de organen zijn die het meest invloedrijk zijn. Klopt dit beeld met de werkelijkheid bij Wetterskip Fryslân? Op grond van eigen observaties die in subparagraaf 4.1.2 zijn weergegeven, meent de onderzoeker te mogen stellen dat er sprake is van een vergelijkbare situatie. Bij Wetterskip Fryslân coördineert de integriteitcoördinator de verschillende onderwerpen van het integriteitbeleid en adviseert aan de directie en het dagelijks en algemeen bestuur. Ook heeft de secretaris-directeur een bijzondere rol bij de bewaking van integriteit: hij is de eindverantwoordelijke voor integriteitzaken voor de ambtelijke organisatie.

6.2.3 Subconclusie

De beleidsnota 'Integriteit' reikt voor een goede werking van het integriteitbeleid niet alleen een aantal regelingen en procedures aan, maar noemt ook cultuuraspecten die van wezenlijk belang zijn voor een integriteitbevorderend klimaat. De cultuuraspecten 'vertrouwen', 'bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid' en 'voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevendenden' werden besproken. De uitkomsten van de mini-enquête zijn daarin meegenomen. Daaruit komt een divers beeld naar voren over de onderwerpen die te maken hebben met het omgaan met elkaar binnen Wetterskip Fryslân.

⁴⁶ Van den Heuvel e.a. 2010, p. 81.

Bij het cultuuraspect ‘vertrouwen’ werd opgemerkt dat Wetterskip Fryslân in 2013 proces- en projectgericht werken heeft ingevoerd. Als gevolg daarvan is een andere leiderschapstijl vereist, dan men voorheen gewend was. Vertrouwen van de leidinggevenden in de medewerkers en van de medewerkers in hun leidinggevenden staat daarin centraal. Deze andere manier van werken en leidinggeven is nog volop in ontwikkeling.

Bij het cultuuraspect ‘bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid’ werd de aandacht gevestigd op de positieve uitwerking die dit aspect in algemene zin heeft op het integriteitbeleid. Ook werd gesteld dat in een dergelijke open cultuur een veilig klimaat ontstaat om een vermoeden van een misstand te melden.

Bij het cultuuraspect ‘voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevenden’ werd geconcludeerd dat het geven van het goede voorbeeld van bestuurders en leidinggevenden in integer handelen en hun verantwoordelijkheid in het uitdragen van het integriteitbeleid een duurzaam en verhogend effect hebben op de werking van dat beleid. De secretaris-directeur van Wetterskip Fryslân heeft als portefeuillehouder van het integriteitbeleid van de ambtelijke organisatie een bijzondere rol. Per 1 juli 2016 is een nieuwe secretaris-directeur aangetreden die zijn eigen stempel zal drukken op het integriteitbeleid en op de organisatiecultuur.

Het antwoord op deelvraag 4 luidt dan ook dat er een wisselwerking bestaat tussen organisatiecultuur en integriteit. Het een kan niet zonder het ander. Cultuuraspecten en aspecten van het integriteitbeleid beïnvloeden elkaar wederzijds. Waar het bij het integriteitbeleid meer gaat om de normen, daar gaat het bij de organisatiecultuur meer om de waarden van de organisatie. Hierboven werd aangetoond dat er samenhang tussen organisatiecultuur en integriteit bij Wetterskip Fryslân aanwezig is en dat de hierboven besproken cultuuraspecten ‘vertrouwen’, ‘bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid’ en ‘voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevenden’ van wezenlijk belang zijn voor een effectieve werking van het integriteitbeleid. Zij vergroten het draagvlak van de instrumenten die ingezet worden voor het bereiken van de doelen van het integriteitbeleid en dragen op die manier daaraan bij.

6.3 Omgaan met (vertrouwelijke) informatie

In deze paragraaf worden de deelvragen 5, 6 en 7 uit paragraaf 1.3 op het punt van omgaan met (vertrouwelijke) informatie behandeld.

6.3.1 Is het instrument bekend en effectief?

In onderstaand schema is te lezen dat er een beleidsplan voor informatiebeveiliging is en dat er een security officer is aangesteld. Dit kwam reeds in subparagraaf 4.1.1 over integriteitbeleid aan de orde. In deze paragraaf wordt gezien wat op dit terrein daadwerkelijk uitgevoerd wordt. De conclusie die uit tabel 3 getrokken moet worden is dat er wel wat gedaan wordt, maar dat er ook nog werk aan de winkel is.

TABEL 3 ADVIEZEN KPMG OVER INFORMATIEBEVEILIGING

Uitgevoerd	Onderhanden	Niet uitgevoerd	Aandachtspunt
Beleidsplan opgesteld	Implementatie van onderwerpen, bijv. in kaart brengen wie welke informatie mag communiceren aan derden	Beleid actualiseren naar aanleiding van toegenomen gebruik van mobiele gegevensdragers (zoals i-pads) en nieuwe werkvormen (zoals flexwerken) en gebruik van sociale media	Regelmatige aandacht voor dit thema
Security officer aangesteld			

Uit deskresearch is duidelijk geworden dat er in het kader van het bewustwordingstraject tijdens de in paragraaf 1.2 genoemde workshops voor binnendienstmedewerkers aandacht is geweest voor informatiebeveiliging.⁴⁷

Het praktijkonderzoek levert op dit punt resultaten op die bovenstaand beeld bevestigen. Alle ondervraagden, op één na, hebben de workshops bijgewoond en vonden dat zij door de workshops zich meer bewust waren geworden van hoe te handelen in situaties waar integriteit een rol speelt. Verder is op te merken dat een respondent die in zijn functie met informatiebeveiliging te maken heeft, signaleert dat het bewustzijn van medewerkers met betrekking tot het verstrekken van persoonsgegevens aan derden, bevorderd kan worden. Een andere respondent laat blijken de regels voor informatiebeveiliging goed te kennen. Weer een andere respondent geeft aan dat het informatiebeveiligingsplan nog niet helemaal gereed is. Het formulier om een informatiebeveiligingsincident te melden is aangetroffen op intranet. Het is eenvoudig te gebruiken.

Door twee van de negen respondenten wordt het wenselijk gevonden dat het e-mail- en internetprotocol geactualiseerd wordt met het oog op het gebruik van laptops, i-pads, tablets en mobiele telefoons en op het gebruik van sociale media. Dit werd eigener beweging ingebracht; er werd niet expliciet naar gevraagd. Er bestaat kennelijk een zekere behoefte aan duidelijkheid op dit punt. Het stoort een van de respondenten dat het zo lang duurt voordat de regels op de nieuwe technologische mogelijkheden aangepast worden.

Hoe de respondenten hun eigen bekendheid met en de effectiviteit van de maatregelen met betrekking tot het omgaan met (vertrouwelijke) informatie beoordelen, is in tabel 4 weergegeven.

⁴⁷ Mensvoort 2016, z.p.

TABEL 4 UITKOMST ENQUÊTE BEKENDHEID/EFFECTIVITEIT OMGAAN MET (VERTROUWELIJKE) INFORMATIE

Omgaan met (vertrouwelijke) informatie	Bekendheid met					Effectiviteit				
	Niet bekend	Nauwelijks bekend	Enigszins bekend	Behoorlijk bekend	Zeër bekend	Geen mening	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeër effectief
Resultaat mini-enquête		1	1	2	5	2	1	3	1	2

6.3.2 Subconclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het instrument ‘omgaan met (vertrouwelijke) informatie’ behoorlijk tot zeer bekend (7 van de 9 respondenten) is binnen de organisatie en dat er over de effectiviteit ervan nogal verschillend wordt gedacht. Wat de effectiviteit betreft kan verder worden opgemerkt dat het aanstellen van een security officer en het opstellen en invoeren van het informatiebeveiligingsplan als ook het bewustwordingstraject hebben bijgedragen aan de bekendheid en effectiviteit van dit onderdeel. De uitkomst van de enquête laat een divers beeld zien wat de effectiviteit betreft. Het is niet duidelijk wat de oorzaak daarvan is. Verder kunnen twee verbeterpunten genoemd worden: het vergroten van het bewustzijn van medewerkers wat betreft het verstrekken van persoonsgegevens aan derden en het aanvullen van het internet- en e-mailprotocol met gedragsregels die passen bij het flexwerken dat zijn intrede heeft gedaan, bij het toegenomen gebruik van mobiele gegevensdragers en bij het gebruik van sociale media.

6.4 Regeling nevenwerkzaamheden

In deze paragraaf worden de deelvragen 5, 6 en 7 uit paragraaf 1.3 op het punt van de regeling nevenwerkzaamheden behandeld.

6.4.1 Is het instrument bekend en effectief?

Deskresearch levert op dat dit onderwerp de afgelopen twee jaar voortdurend de aandacht had. De centrale registratie is echter nog niet up-to-date. Tijdens de onderzoeksperiode zijn wel voorbereidingen getroffen voor het ontwikkelen van een ‘workflow’ voor het registreren van de nevenwerkzaamheden. Het is de bedoeling dat die geautomatiseerd (en dus op een minder bewerkelijke manier dan voorheen) worden geregistreerd en geactualiseerd. Ook de informatie op intranet over nevenwerkzaamheden is sterk verbeterd. Op het punt van de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van de directiefuncties is nog een flinke slag te maken: hun nevenwerkzaamheden zijn op internet niet te vinden. Ten slotte: het formulier voor het melden van nevenwerkzaamheden is wel goed te vinden op intranet.

Uit de interviews volgt dat alle negen respondenten in meerdere of mindere mate bekend zijn met de regeling nevenwerkzaamheden. Een van de respondenten merkt op dat de registratie van de nevenwerkzaamheden de laatste jaren niet meer plaatsgevonden heeft. Toch gaf deze medewerker een zeven als cijfer voor zijn of haar totaalbeeld van de integriteit in de praktijk. Hij of zij tilt kennelijk niet zwaar aan het nalaten van de registratie.

Over de effectiviteit van dit instrument zijn de meningen verdeeld. Opvallend is dat vier van de negen respondenten er geen mening over hebben. Tabel 5 illustreert de bekendheid met en effectiviteit van dit beleidsinstrument.

TABEL 5 UITKOMST ENQUÊTE BEKENDHEID/EFFECTIVITEIT REGELING NEVENWERKZAAMHEDEN

Regeling nevenwerkzaamheden	Bekendheid met					Effectiviteit				
	Niet bekend	Nauwelijks bekend	Enigszins bekend	Behoorlijk bekend	Zeër bekend	Geen mening	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeër effectief
Resultaat mini-enquête			3	4	2	4	1	2	2	

6.4.2 Subconclusie

Het instrument is volgens de medewerkers niet geheel effectief. In de afgelopen twee jaar stond het instrument wel in de belangstelling, er zijn inmiddels ook concrete stappen gezet. Punt van aandacht is, dat de nevenwerkzaamheden van de secretaris-directeur en van de adjunct-directeur overeenkomstig het beleid openbaar moeten worden gemaakt, wat nog niet het geval is.

6.5 Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon

In deze paragraaf worden de deelvragen 5, 6 en 7 uit paragraaf 1.3 op het punt van de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon behandeld.

6.5.1 Is het instrument bekend en effectief?

In de beleidsnota 'Integriteit' heeft Wetterskip Fryslân de bedrijfsmaatschappelijk werker aangewezen als vertrouwenspersoon. De beleidsnota dateert uit 2009. Op 1 juli 2016 is de situatie veranderd. Toen werd gekozen voor een andere Arbodienst. De bedrijfsmaatschappelijk werker van die dienst is aangesteld als vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen. De 'oude' bedrijfsmaatschappelijk werker blijft het aanspreekpunt voor integriteitvragen. Op intranet moet de informatie over de gewijzigde regeling nog aangepast worden. Overigens is het zo dat een melding over een integriteitkwestie bij de bedrijfsmaatschappelijk werker als een interne melding wordt gezien. Daarnaast biedt de beleidsnota 'Integriteit' de voorziening van een externe melding bij de Adviescommissie Integriteit van Wetterskip Fryslân. Hiervoor is de kamer voor rechtspositionele aangelegenheden van de commissie behandeling bezwaarschriften aangewezen. In deze kamer hebben twee medewerkers van Wetterskip Fryslân zitting, die tevens belast zijn met het verrichten van integriteitonderzoek. Bij hen kan anoniem een melding worden gedaan. Ook kan bij hen advies gevraagd worden over een dilemma. Aan deze interne onderzoekers kan de vraag worden voorgelegd of er al dan niet iets moet worden gedaan met een melding en of dat al dan niet anoniem moet blijven. De voorgelegde kwestie wordt vertrouwelijk en onder geheimhouding behandeld. De integriteitonderzoekers fungeren in de praktijk dus ook als interne vertrouwenspersonen integriteit.

De interviews onder leidinggevend en medewerkers laten een divers beeld zien. Dat geldt zowel voor de bekendheid van de aanwezigheid van de vertrouwenspersoon als voor de effectiviteit van dit instrument. Tabel 6 illustreert de bekendheid met en effectiviteit van dit beleidsinstrument.

TABEL 6 UITKOMST ENQUÊTE BEKENDHEID/EFFECTIVITEIT VERTROUWENSPERSOON INTEGRITEIT

Vertrouwenspersoon integriteit	Bekendheid met					Effectiviteit				
	Niet bekend	Nauwelijks bekend	Enigszins bekend	Behoorlijk bekend	Zeer bekend	Geen mening	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeer effectief
Resultaat mini-enquête	1	2	2	2	2	3		2	4	

Er zijn twee oorzaken voor de diversiteit in de reacties denkbaar. Ten eerste: enkele medewerkers die uit hoofde van hun functie in meerdere of mindere mate met dit instrument te maken hebben, maakten onderscheid tussen enerzijds de vertrouwenspersonen/integriteitonderzoekers als interne vertrouwenspersonen en anderzijds de bedrijfsmaatschappelijk werker als externe vertrouwenspersoon. Een van hen zei:

Er zijn ook interne vertrouwenspersonen integriteit. Deze zijn nog niet zo lang geleden via verschillende kanalen voorgesteld in de organisatie. Zij zijn behoorlijk tot zeer bekend. Ik denk dat men eerder geneigd is deze interne vertrouwenspersonen te benaderen, dan de externe persoon. [fragment interview R1, ad 7.1]

De andere respondenten maakten dat onderscheid niet. De vraagstelling was op dit punt niet duidelijk. Dat belemmert een betrouwbare conclusie. Ten tweede: de bedrijfsmaatschappelijk medewerker die als vertrouwenspersoon voor integriteitkwesies is aangewezen, is niet goed bekend en toegankelijk in de organisatie. Een respondent gaf aan dat deze lastig te vinden is op intranet. Dit sluit aan bij wat de onderzoeker heeft gezien tijdens haar werkzaamheden. Het past ook in het beeld dat in de eindevaluatie van het bewustwordingstraject door Van Mensvoort geschetst is. De interne vertrouwenspersonen zijn wel geïntroduceerd in de organisatie, maar op intranet is over hen geen concrete informatie te vinden.

6.5.2 Subconclusie

Uit het onderzoek is gebleken dat het instrument over het algemeen goed bekend is: zes van de negen respondenten waren enigszins (twee), behoorlijk (twee) of zeer bekend (twee) met dit instrument. Vier van de negen respondenten (dus bijna de helft) oordeelden dat het instrument behoorlijk effectief is. In aanmerking genomen dat (de gegevens van) de vertrouwenspersonen moeilijk toegankelijk zijn op intranet, kan worden geconcludeerd dat het beleid op dit punt behoorlijk effectief is.

6.6 Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand
In deze paragraaf komen de deelvragen 5, 6 en 7 uit paragraaf 1.3 aan de orde.

6.6.1 Is het instrument bekend en effectief?

Uit deskresearch wordt duidelijk dat het doel van een meldprocedure is integriteitschendingen zoveel mogelijk te voorkomen. Om dit doel te bereiken worden zowel fysieke maatregelen (zoals de meldprocedure) ingezet als sociaal/emotionele maatregelen. Dit zijn bijvoorbeeld trainingen en bewustwordingssessies, maar ook de cultuur in een organisatie. Samen zorgen de fysieke en sociaal/emotionele maatregelen voor een veilig meldklimaat (zie hiervoor ook paragraaf 6.2.1 onder 'bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid'). Maar duidelijk is dat een goede meldprocedure een belangrijke rol kan spelen bij het organiseren van kritiek binnen een organisatie. Als daar transparant mee wordt omgegaan, zal dat een positieve uitwerking hebben op het aantal schendingen.

Volgens het onderzoek van Van den Heuvel e.a. onder gemeenten hebben ook schandalen uit het (recente) verleden invloed op het integriteitsbeleid van gemeenten. De integriteitparagrafen uit de jaarrapportages van Wetterskip Fryslân over 2011, 2012, 2013 en 2014 maken melding van zes (2011), zes (2012), vijf (2013) en twee (2014) zaken van (vermoedens van) integriteitschendingen. In drie (2011), vier (2012), een onbekend aantal (2013) en een (2014) geval(len) leidde dit tot een onderzoek. In 2011 was er in een geval sprake van een justitieel onderzoek, in 2012 was er een hoger beroepszaak, in 2014 leidde de integriteitschending tot een strafrechtelijk onderzoek.⁴⁸ De jaarrapportage over 2015 was nog niet beschikbaar voor onderzoek.

In het praktijkonderzoek kwam een respondent met een voorbeeld van een integriteitschending die enkele jaren geleden speelde. Een andere respondent vertelde over handelingen die bij een rechtsvoorganger van het Wetterskip Fryslân kennelijk wel toelaatbaar waren, maar nu als een integriteitschending gezien zouden worden.

Destijds ben ik begonnen bij een voorganger.(...) Dan was het niet erg raar dat iemand in het weekend een kar of gereedschap meenam. Het bestuur of directie was daarvan op de hoogte. [fragment interview R8, ad 4]

De strengere normen op dit punt zijn volgens deze respondent ook het gevolg van veranderende opvattingen in de maatschappij over wat wel en wat niet toelaatbaar is.

De procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand is over het algemeen goed bekend: zeven van de negen respondenten zijn enigszins bekend (drie van de negen), behoorlijk bekend (twee van de negen) en zeer bekend (twee van de negen).

⁴⁸ De integriteitparagraaf in de jaarrapportage over 2013 geeft onvoldoende inzicht in de wijze van afdoening en of er justitieel of gerechtelijk onderzoek heeft plaatsgehad naar aanleiding van de meldingen.

De interviews geven over de effectiviteit van klokkenluiderregeling geen resultaten waar harde conclusies aan kunnen worden verbonden. Tabel 7 illustreert dit.

TABEL 7 UITKOMST ENQUÊTE BEKENDHEID/EFFECTIVITEIT KLOKKENLUIDERREGELING

Klokkenluiderregeling	Bekendheid met					Effectiviteit				
	Niet bekend	Nauwelijks bekend	Enigszins bekend	Behoorlijk bekend	Zeër bekend	Geen mening	Nauwelijks effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeër effectief
Resultaat mini-enquête	1	1	3	2	2	4	1	3	1	

Uit de tabel blijkt dat slechts een (van de negen) respondent(en) het instrument als ‘behoorlijk effectief’ beschouwt. Vier respondenten gaven aan: ‘enigszins effectief’ (drie) en ‘nauwelijks effectief’ (een). Vier van de negen respondenten vonden deze vraag moeilijk te beantwoorden en hadden geen mening. Twee van hen gaven als reden op dat zij zich afvroegen of effectiviteit op dit onderdeel meetbaar is. De derde respondent vond het lastig in te schatten, omdat er weinig gebruik van wordt gemaakt en de vierde respondent gaf als toelichting dat het hebben van diverse regelingen niet bepaalt of het beleid effectief is. Deze medewerker verwoordde het zo:

Die regels heb je nodig als referentiekader om de gedragingen aan af te meten. Maar daarmee zijn ze nog niet effectief. De naleving van die regels, de instrumenten die je daarvoor hebt, die bepalen of het beleid effectief is. Dan heb je het over trainingen, voorlichting. [fragment interview R9, ad 7.2]

6.6.2 Subconclusie

Uit de interviews ontstaat het beeld dat de klokkenluiderregeling goed bekend is in de organisatie. Over de effectiviteit ervan leveren de interviews geen bruikbare conclusies op.

Uit de integriteitparagrafen in de jaarrapportages kan worden opgemaakt dat Wetterskip Fryslân conform het beleid verantwoording aflegt van het gevoerde integriteitsbeleid en melding maakt van het aantal meldingen van integriteitschendingen. Ook aan deze gegevens kunnen geen bruikbare conclusies worden ontleend, omdat de paragrafen niet dezelfde informatie verschaffen en daarom niet goed met elkaar zijn te vergelijken.

Het is raadzaam om te zorgen voor een goede training van leidinggevendenden, van de vertrouwenspersonen en van andere vanuit hun functie betrokkenen, met het oog op het tegengaan van benadeling. Zodat zij goed weten wat hun rol in de interne meldprocedure is en hoe zij in geval van een melding behoren te handelen. Ook is het verstandig regelmatig binnen de organisatie voorlichting te organiseren over het omgaan met het vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang. Iedere medewerker kan er mee te maken krijgen. Dan is het goed dat men weet bij wie men terecht kan en waar men informatie kan vinden over de procedure.

7 CONCLUSIES

Op basis van het onderzoek komt de onderzoeker tot het volgende antwoord op de centrale vraag.

In overeenstemming met het recht

In paragraaf 1.3 is als eerste deel van de centrale vraag van dit onderzoek geformuleerd: *In hoeverre is het huidige integriteitbeleid bij Wetterskip Fryslân in overeenstemming met het recht op de vier gekozen onderwerpen?* Het antwoord op die vraag is voor alle vier onderwerpen bevestigend. Eén onderwerp vroeg nadere studie; namelijk: of de klokkenluiderregeling van Wetterskip Fryslân aangepast moet worden aan de nieuwe Wet HvK. Dat blijkt niet het geval te zijn. De klokkenluiderregeling van de organisatie kent al een interne en een externe meldprocedure, die aan de AW voldoet. De Wet HvK brengt daarin op dit punt geen wijziging aan. In artikel 125quinquies lid 3 AW wordt slechts verwezen naar de meldprocedure in de Wet HvK.

Effectief

Het tweede deel van de centrale vraag gaat over de effectiviteit van het integriteitbeleid: *in hoeverre is het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân op de vier gekozen onderwerpen effectief en welke instrumenten kunnen worden ingezet om de effectiviteit van het beleid op deze vier onderwerpen te verhogen, in samenhang met de organisatiecultuur?*

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat de vier instrumenten grosso modo voldoende bekend zijn in de organisatie. Maar de belangrijkste vraag is: zijn ze effectief?

De onderzoeker heeft vastgesteld dat het beleid op het onderwerp

- omgaan met (vertrouwelijke) informatie niet geheel effectief is, omdat er enkele manco's genoemd zijn.
- regeling nevenwerkzaamheden eveneens niet geheel effectief is, omdat enkele bepalingen nog niet uitgevoerd zijn. De verwachting is dat dit op korte termijn wel zal gebeuren.
- toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon niet geheel effectief zou kunnen zijn, omdat niet alle geïnterviewde medewerkers het instrument kennen. Daar komt bij dat over de effectiviteit van het instrument verschillend geoordeeld wordt. Nog iets: de effectiviteit is uit de aard der zaak moeilijk vast te stellen gezien het vertrouwelijke karakter.
- procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand in die zin effectief is dat de jaarrapportages informatie verschaffen over gedane meldingen. Hier moet wel aan toegevoegd worden dat de wijze van rapporteren nogal verschilt, waardoor vergelijking van situaties moeilijk is. De interviews geven geen duidelijk beeld over de effectiviteit van dit instrument.

Een vraag die met de kwestie van de effectiviteit van het integriteitbeleid verband houdt, is deze: welk specifiek beleidsdoel of welke specifieke beleidsdoelen wordt of worden met de inzet van de instrumenten behaald? Zoals in paragraaf 4.1 uiteengezet is, zijn de doelen: in de eerste plaats duidelijkheid verschaffen over wat in concrete situaties van bestuurders en medewerkers verwacht wordt, in de tweede plaats invulling geven aan de begrippen 'goed werkgeverschap' en 'goed ambtenaarschap' en in de derde plaats interne en externe transparantie bieden over de handelwijze van de organisatie. Uit het onderzoek is gebleken dat deze drie doelen met twee van de vier instrumenten slechts ten dele gehaald worden, namelijk met de regeling nevenwerkzaamheden en met de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Dat komt vooral door het gebrek aan informatie en communicatie over deze instrumenten in de organisatie. Met de beide andere instrumenten – omgaan met (vertrouwelijke) informatie en de procedure voor het omgaan met een vermoeden van een misstand – worden alle drie beleidsdoelen in meer of mindere mate bereikt.

Meer effect

De effectiviteit van alle vier instrumenten kan verhoogd worden. Uit het onderzoek vloeien de volgende suggesties tot verbetering voort.

- Omgaan met (vertrouwelijke) informatie:

- het vergroten van het bewustzijn van medewerkers wat betreft het verstrekken van persoonsgegevens aan derden;
- het aanvullen van het internet- en e-mailprotocol met gedragsregels die passen bij het flexwerken dat zijn intrede heeft gedaan, bij het toegenomen gebruik van mobiele gegevensdragers en bij het gebruik van sociale media;

- Regeling nevenwerkzaamheden:

- het openbaar maken van de nevenwerkzaamheden van de in de beleidsnota 'Integriteit' aangewezen directiefuncties;
- het bijhouden van een centrale registratie;

- Toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon:

- toegang verbeteren door informatie (bijvoorbeeld in welke situaties kan een medewerker bij een vertrouwenspersoon terecht? en NAW-gegevens van de vertrouwenspersonen op intranet bekend maken);

- Procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand:

- voorlichting organiseren voor iedereen;
- zorgen voor een goede training van leidinggevenden, van de vertrouwenspersonen en van andere vanuit hun functie betrokkenen, met het oog op het tegengaan van benadeling, zodat zij goed weten wat hun rol in de interne meldprocedure is en hoe zij in geval van een melding behoren te handelen.

Organisatiecultuur

Een aspect van de centrale vraag van dit onderzoek is de relatie van de organisatiecultuur tot integriteit bij Wetterskip Fryslân. Uit literatuur en wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een integrale benadering van het beleid en van de organisatiecultuur kansen op succes geeft. De onderzoeker heeft zich afgevraagd of Wetterskip Fryslân zo'n integrale benadering kent. Zij heeft drie aspecten van de organisatiecultuur onderzocht, te weten 'vertrouwen', 'bespreekbaarheid/aanspreekbaarheid' en 'voorbeeldfunctie van bestuurders en leidinggevendenden'. Het onderzoek heeft aangetoond dat er samenhang is tussen organisatiecultuur en integriteit bij Wetterskip Fryslân en dat de hierboven genoemde cultuuraspecten inderdaad van wezenlijk belang zijn voor een effectieve werking van het integriteitbeleid. Zij vergroten het draagvlak van de instrumenten die ingezet worden voor het bereiken van de doelen van het integriteitbeleid.

Ten slotte

De onderzoeker hecht er aan op te merken dat het bewustwordingstraject van Van Mensvoort positief gewerkt heeft. De ondervraagde medewerkers hebben laten weten dat ze in situaties waarin integriteit een rol speelt, alerter zijn dan voorheen.

8 AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk volgen nog enkele aanbevelingen die – strikt genomen – niet rechtstreeks voortvloeien uit de beantwoording van de centrale vraag. Zij dienden zich tijdens het onderzoek aan. Met deze aanbevelingen kan naar de mening van de onderzoeker een effectiever integriteitbeleid bereikt worden.

Aanbeveling 1 > Vertrouwenspersonen

- Een nadere bezinning organiseren over de rol en de taken van de vertrouwenspersonen integriteit en over hun positie in de organisatie. Gezien een uitspraak van de Nationale Ombudsman in een zaak uit 2013⁴⁹ over het gebrek aan onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon van het Waterschap Roer en Overmaas te Sittard kan daarin de vraag worden meegenomen of het vereiste van onpartijdigheid niet ook geldt voor de betreffende medewerkers van Wetterskip Fryslân.
- De vertrouwenspersonen aansluiting laten zoeken bij vertrouwenspersonen van andere waterschappen om ervaringen te delen en elkaar te inspireren.

Aanbeveling 2 > Leiderschapsstijl

- Begeleiding en trainingen aanbieden aan leidinggevenden voor het ontwikkelen van competenties (coachen, inspireren, faciliteren) die horen bij de nieuwe manier van leiding geven aan (groepen) medewerkers die project- en procesgericht werken.

Aanbeveling 3 > Organisatiecultuur

- Een nader onderzoek instellen naar de integrale benadering van organisatiecultuur en integriteit, waarbij de vraag centraal staat of en in hoeverre er binnen de organisatie aandacht is voor een samenhangende aanpak. BIOS heeft daarvoor een model met zeven aandachtsgebieden ontwikkeld, dat daarbij behulpzaam kan zijn. Een integrale benadering van organisatiecultuur en integriteitbeleid helpt integriteit te verankeren in de cultuur van de organisatie. Deze aanpak biedt handvatten voor onder meer het borgen van een veilig meldklimaat. Het model is te vinden in de brochure ‘Naar een integriteitbevorderende cultuur’ en gratis te downloaden van www.integriteitoverheid.nl/instrumenten/handreikingen/naar-een-integriteitsbevorderende-cultuur/.

⁴⁹ Nationale Ombudsman 2013, p. 17-18.

LITERATUURLIJST

ARTIKELN UIT TIJDSCHRIFTEN

Bovens 2013

M.A.P. Bovens, 'Naar een Algemene Klokkenluiderswet', Justitiële verkenningen, jrg. 39, 2013-7, p. 9.

Karssing 2006

E.D. Karssing, 'Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek (23)', *Tijdschrift voor COMPLIANCE* 2006, nr. 6.

BOEKEN

Addink 2012

G.H. Addink, 'Integriteit, rechtsmatigheid en goed bestuur', in: J.H.J. van den Heuvel e.a. (red.), *Integriteit*, Deventer: Kluwer 2012, p. 103.

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Dobel 1999

J.P. Dobel, *Public Integrity*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press 1999.

Van den Heuvel e.a. 2010

J.H.J. van den Heuvel e.a., *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2010.

Hoekstra e.a. 2010

Hoekstra, A., M. Kaptein en D. van der Burg, Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend, *Bestuurswetenschappen* 2010, nr. 5, pp. 54-73.

Hoekstra 2012

Hoekstra, A., *Integriteitsmanagement en -organisatie: Het borgen van goede bedoelingen*, pp. 239-263. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller. In de serie Handboeken Veiligheid: Integriteit. *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer, Kluwer.

Huberts 2012

L.W.J.C. Huberts, 'Visies op integriteit', in: J.H.J. van den Heuvel e.a. (red.), Deventer 2012, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, pp. 21-37.

Kaptein 2002

M. Kaptein, *De integere manager*, Assen: Van Gorcum 2002.

Karssing 2001

E.D. Karssing, *Morele competentie in organisaties*, 2^e druk, Assen: Van Gorcum 2001.

Karssing 2002

E.D. Karssing, Integriteit en beroepsbeoefenaren, in: R.J.M. Jeurissen en A.W. Musschenga (red.), *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*, Assen: Van Gorcum 2002, pp. 17-35.

Karssing en De Droog 2015

E.D. Karssing en M. de Droog, Structuur versus cultuur, Op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid, in E.D. Karssing en J. Talsma (red.), *Jaarboek Integriteit 2015*, BIOS 2015, p. 30-38.

Karssing en Spoor 2009

E.D. Karssing en S. Spoor, Integriteit 3.0: Naar een derde generatie integriteitsbeleid, in: E.D. Karssing en M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: BIOS 2009, pp. 72-81.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Slingerland 2012

W. Slingerland, in: Transparency International Nederland, *Samenvatting Nationaal Integriteitssysteem Landenstudie Nederland*, p. 40.

INTERNE DOCUMENTEN WETTERSKIP FRYSLÂN**Wetterskip Fryslân 2009**

Nota Integriteitsbeleid, Leeuwarden: Wetterskip Fryslân 2009.

Wetterskip Fryslân 2013

Samenstromen. Inspiratie door ontmoeting. Kracht in verbinding, Leeuwarden: Wetterskip Fryslân 2009.

KPMG Integrity 2014

KPMG Integrity, *Rapport evaluatie integriteitsbeleid Wetterskip Fryslân*, Amstelveen: KPMG 2014.

Van Mensvoort 2016

K. van Mensvoort. Eindevaluatie bewustwordingstraject 2014-2015 Wetterskip Fryslân, februari 2016.

DOCUMENTEN

BIOS/CAOP 2013

BIOS/CAOP, *Integriteit verankeren! Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de openbare sector*, februari 2013,

te vinden op: www.integriteitoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 8 juni 2016).

BZK/VNG/IPO/NPI 2006

BZK, VNG, IPO, NPI, *Modelaanpak Basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*, april 2006, te vinden op: www.integriteitoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 9 juni 2016).

BZK 2009

BZK, *Brochure Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur, Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, te vinden op: www.rijksoverheid.nl/documenten (laatst geraadpleegd op 9 juni 2016).

De Jong 2014

H. de Jong (2014), *'Juridisch kader klokkenluiden in een notendop'*. Verkregen op 10 januari 2016 van www.adviespuntklokkenluiders.nl (zoek op: publicaties/dossier klokkenluidersregelingen), p. 14.

Jongmans 2011

H.C. Jongmans, *Integriteit bij waterschappen. Tussen sturing en ruimte*. (Master Public Management. Enschede Universiteit Twente), 24 november 2011, te vinden op:

www.uvw.nl/wp-content/uploads/Integriteit%20bij%20waterschappen%20tussen%20sturing%20en%20ruimte%20Eric%20Jongmans.pdf

Nationale Ombudsman 2013

Nationale Ombudsman, Rapport betreffende een klacht over het Waterschap Roer en Overmaas te Sittard, rapportnummer 2013/207, 31 december 2013.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

Kamerstukken I 2015/16, 33258-34105, L.

Kamerstukken I 2015/16, 33.258 / 34.105, I.

Kamerstukken II 2013/14, 33258, nr. 2.

Kamerstukken II 2013/14, 34105, nr. 2.

Kamerstukken II 2014/15, 34105, nr. 9.

Stb. 2016, 148.

Stb. 2016, 196.

WEBSITES

www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/luiden-klok-niet-overal-veilig.9504972.lynkx (verkregen op 20 januari 2016).

www.integriteitoverheid.nl [zoek op: Modelaanpak Basisnormen] (verkregen op 16 maart 2016).

www.integriteitoverheid.nl/nieuws/overzicht/artikel/news/bios-over-naar-nieuwe-huis-voor-klokkenluiders/ (verkregen op 31 mei 2016).

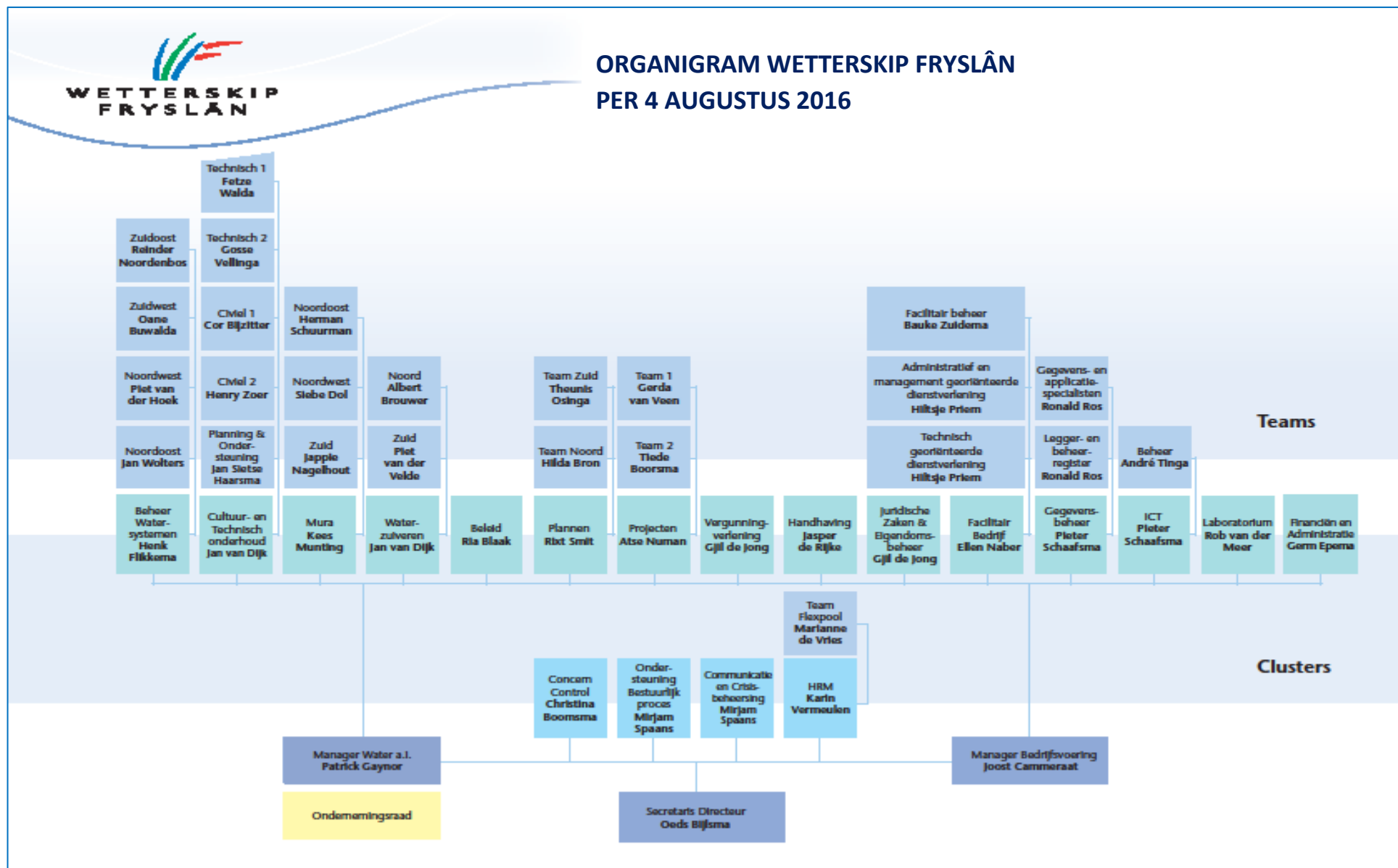
www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/gedragscode (verkregen op 10 maart 2016).

www.nrc.nl/nieuws/2013/11/18/om-staakt-na-12-jaar-vervolging-bouwfraude-klokkenluider-bos (laatst geraadpleegd op 9 juni 2016).

www.rendement.nl/nieuws/id17530-wor-wijzigt-door-wet-huis-voor-klokkenluiders.html (laatst geraadpleegd op 9 juni 2016).

BIJLAGEN

1. Organigram Wetterskip Fryslân
2. Beschouwing over integriteit
3. Overzicht respondenten
4. Vragenlijst interview
5. Artikelen 125ter, 125quater, 125quinqies en 125a Ambtenarenwet
6. Wet Huis voor klokkenluiders
7. Code voor goed openbaar bestuur
8. Basisnormen voor ambtenaren
9. Verklaring gebruikte hulpmiddelen



BIJLAGE 2

Integriteit en openbaar bestuur

Integriteit en 'waarden en normen'

Dit onderzoek heeft betrekking op de effectiviteit van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân. Er is dan ook alle reden om stil te staan bij de connotatie van het begrip 'integriteit', in het bijzonder op het terrein van het openbaar bestuur.

Om bij 'Van Dale' te beginnen: het groot Woordenboek der Nederlandse taal geeft als betekenissen van integriteit 'onschendbaarheid', 'eerlijkheid' en 'onkreukbaarheid'. Deze omschrijvingen laten de verwantschap zien met de herkomst van het begrip uit het Latijnse 'integritas', dat het beste vertaald kan worden met 'zuiverheid'. De context van 'integritas' verwijst steeds naar morele kwaliteiten van het individu.

Hier is nog wel iets meer over te zeggen. L.W.J.C. Huberts, hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, heeft de afgelopen decennia veel onderzoek verricht naar integriteit als juridisch begrip.⁵⁰ Hij heeft verschillende visies gevonden.⁵¹ J.H.J. van den Heuvel, emeritus hoogleraar beleidswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, heeft deze visies geanalyseerd. Op basis daarvan is hij tot de conclusie gekomen dat de meest voorkomende betekenis is: onkreukbaarheid of rechtschapenheid.⁵² Hij refereert aan de opvatting van M. Kaptein, hoogleraar bedrijfsethiek en integriteitmanagement aan de Erasmus Universiteit Rotterdam: "Integritas" betekent behalve heelheid ook onaangetast, niet corrupt, onkreukbaar, onbedorven.⁵³ Van den Heuvel concludeert: 'Centraal staat dat betrokkene zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen. Hij of zij handelt in het belang van de organisatie of de samenleving en laat zich daarvan niet afleiden door eigen belang of door specifieke groepsbelangen. De functionaris is onomkoopbaar, onbaatzuchtig.' Duidelijk is dat integriteit alles te maken heeft met morele waarden en normen. Om op Huberts terug te komen: hij definieert integriteit als 'handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels'.⁵⁴ De morele waarden en normen zijn gefundeerd op de ethiek, op geldende algemene morele beginselen. Er kan dan onderscheid gemaakt worden tussen organisatie-ethiek (de waarden en normen van de organisatie) en beroepsethiek (waarden en normen die inherent zijn aan het moreel zuiver uitoefenen van het beroep of de professie). Bij normen gaat het om handelingsvoorschriften, de spelregels: wat mag wel en wat niet in een bepaalde situatie?

Verder benadrukt Huberts het belang van bewust moreel handelen als uitgangspunt. Hij sluit dan aan bij door S.L. Carter en G. de Graaf uitgewerkte visies die een relatie leggen tussen integriteit en moraal. Hij baseert zich op De Graaf wanneer hij stelt: 'Wanneer in bestuur en beleid verschillende waarden in het geding zijn die niet allemaal optimaal te realiseren zijn, doen zich dilemma's voor en moet een immer lastige afweging en beslissing volgen. Goed besturen gaat dan om het managen van waardenconflicten.'⁵⁵

⁵⁰ Huberts 2012, pp. 21-37.

⁵¹ Huberts 2012, p. 22.

⁵² Van den Heuvel e.a. 2010, p. 17.

⁵³ Kaptein 2002, p. 38-39.

⁵⁴ Van den Heuvel e.a. 2010, p. 54.

⁵⁵ Huberts 2012, p. 25.

De laatste tijd is het begrip integritisme in zwang geraakt. Een term die Huberts heeft bedacht voor de neiging die er in bestuurlijk Nederland bestaat om steeds meer zaken onder integriteit te scharen. Huberts: 'Nogal eens ten onrechte. Als een wethouder een fout maakt, heeft dat niet meteen met zijn integriteit te maken. Daar moet je mee oppassen. Het gaat om de kern van je functioneren, of je daden moreel deugen of niet.'⁵⁶

Openbaar bestuur en decentralisatie

G.H. Addink, hoogleraar bestuursrecht en goed bestuur Universiteit Utrecht, heeft gesignaleerd dat steeds meer morele waarden en normen een plaats hebben gekregen in het recht en dat daarbij een duidelijke wisselwerking optreedt tussen een waarde als integriteit en de beginselen van goed bestuur.⁵⁷ Die ontwikkeling heeft alles te maken met het feit dat integriteit in het openbaar bestuur in de maatschappij een hot item is geworden. In dit verband moet een toespraak van minister van BZ drs. C.I. Dales op een congres van de VNG in 1992 genoemd worden. Dat de overheid steeds meer belangstelling voor het thema kreeg, was het gevolg van het feit dat enkele laakbare gebeurtenissen in de media breed uitgemeten werden. Daarbij kan gedacht worden aan een aanzienlijke reeks van corruptieschandalen in de provincie Limburg. Nadien is het aantal meldingen van ongeoorloofde praktijken alleen maar toegenomen. Er raakte zelfs een specifiek woord in zwang voor degene die misstanden aan het licht brengt: 'klokkenluider'. In de editie van Van Dale van 1992 staat het woord alleen nog voor 'iem. die (ambtshalve) de klok(ken) luidt', inmiddels kent het woordenboek ook de betekenis 'iem. die op zijn werk heersende misstanden in de openbaarheid brengt'. De bekendste klokkenluider is wel Ad Bos, die de bouwfraude onthuld heeft.⁵⁸

Er is nog een ontwikkeling te noemen. In zijn proefschrift 'Ernstig gevaar', een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob [Bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur, JW-VJ], heeft B. van der Vorm aangetoond dat het integriteitbeleid van het openbaar bestuur een hoge vlucht heeft kunnen nemen vanwege decentralisatie van tal van overheidstaken en vanwege meer bedrijfsmatig werken. Dat noemt hij 'uitvloeisels van de sociale rechtsstaat'. Van der Vorm: 'Decentralisatie heeft tot gevolg dat de politiek de greep op het ambtenarenapparaat verliest en onduidelijkheden ontstaan over vrijheden en bevoegdheden. Het gevaar van bedrijfsmatig werken is dat ambtenaren eigen gewin kunnen verkiezen boven het gewin van het 'publiek'. In dat geval kan corruptie ontstaan.' Overigens kan met betrekking tot 'de politiek' de vraag gesteld worden of zij de afgelopen jaren niet ook zelf meer in een kwaad daglicht geraakt is, en wel op grond van integriteitkwesaties. In ieder geval is het vertrouwen van 'het publiek' meer en meer gedaald, wat alles te maken heeft met twijfels over het gedrag van sommige politici. Verschillende bewindslieden hebben het veld moeten ruimen omdat zij niet integer gehandeld hadden. Het woord 'bonnetjesaffaire' roept wel wat in herinnering. Voor de goede orde: een waterschap is niet een politiek lichaam, maar onderdeel van het openbaar bestuur.

Drs. H.C. (Eric) Jongmans MPM (lid directieraad Waterschap Rivierenland te Tiel) heeft in 2011 onderzoek gedaan naar integriteit bij waterschappen. Hij komt in zijn onderzoek met een aantal aanbevelingen voor de waterschapssector. Twee daarvan hebben te maken met de organisatiecultuur. Enerzijds is het in de visie van Jongmans van belang een cultuur van eigen verantwoordelijkheid te bevorderen, 'waarin professionals elkaar ondersteunen en corrigeren door collegiale toetsing en consultatie'.⁵⁹ Hij stelt verder dat het goed is medewerkers te betrekken bij het

⁵⁶ www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integritisme-nekt-wethouders.

⁵⁷ Addink 2012, p. 103.

⁵⁸ www.nrc.nl/nieuws/2013/11/18/om-staakt-na-12-jaar-vervolg-bouwfraude-klokkenluider-bos/.

⁵⁹ Jongmans 2011, p. 5.

formuleren van waarden en normen en het reflecteren daarop. In deze visie is integriteit onlosmakelijk verbonden met goed ambtenaarschap. Anderzijds acht hij het aanwijzen van de secretaris-directeur als ambtelijk portefeuillehouder integriteit een belangrijke voorwaarde voor een effectief integriteitsbeleid. '(...) zij/hij staat er borg voor dat de ambitie wordt uitgedragen, dat alle leidinggevendenden daarin het voorbeeld zijn en actief sturen op het integer ontwikkelen van de organisatie, dat het onderwerp permanent wordt geagendeerd en dat de mensen en middelen beschikbaar worden gesteld.'⁶⁰

Uit onderzoek is gebleken dat bepaalde organisatieomstandigheden en -kenmerken van invloed zijn op de mogelijkheid en bereidheid om integriteit te institutionaliseren.⁶¹ Draagvlak en organisatiecultuur zijn voorbeelden van omstandigheden. Zij worden in de literatuur ook wel aangeduid met randvoorwaarden voor het institutionaliseren van integriteit.

Jongmans beschrijft kenmerken van een organisatie in zijn eerdergenoemd onderzoek.⁶² Deze kenmerken zijn: helderheid, consistentie (voorbeeldgedrag), uitvoerbaarheid, betrokkenheid, zichtbaarheid, bespreekbaarheid en aanspreekbaarheid. Aanspreekbaarheid op en transparant verantwoording willen afleggen over het handelen alsmede voorbeeldgedrag zijn belangrijke kenmerken van een organisatie.

Professionele verantwoordelijkheid en voorbeeldig gedrag

De in de vorige paragraaf genoemde integriteitskenmerken worden vandaag de dag ook wel als 'professionele verantwoordelijkheid' gedefinieerd.⁶³ Dan komt het begrip 'voorbeeldgedrag' om de hoek kijken.

E.D. Karssing (universitair hoofddocent beroepsethiek en integriteitsmanagement aan Nyenrode Business Universiteit te Breukelen) verwoordt het zo: 'Integriteit betekent dan dat een beroepsbeoefenaar zijn taken adequaat, zorgvuldig en betrouwbaar uitoefent, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen';⁶⁴ en hij vat het zo samen: 'Je doet waarvoor je bent aangesteld en je staat voor wat je doet.'⁶⁵ Karssing en S. Spoor pleiten voor een visie op integriteit waarin integriteit gekoppeld wordt aan de kwaliteit en de effectiviteit van werken. Integriteit is 'een dimensie van professioneel handelen en geen afzonderlijk onderwerp meer. De medewerkers zijn een 'goed ambtenaar' en weten wie zij zijn, waarvoor zij staan en zij doen waarvoor zij zijn aangesteld. De uitgangspunten van de organisatie worden herkend, erkend en gedragen door de medewerkers en geïntegreerd in hun handelen.'⁶⁶ Hier wordt een verband zichtbaar tussen integriteit en organisatiecultuur (zie de paragrafen 4.3 en 6.2 in de scriptie). Huberts wijst op een nadeel in opvattingen die de nadruk leggen op 'doen wat je zegt' en 'zeggen wat je denkt' en 'doen waarvoor je bent aangesteld': er ontbreekt een morele maatstaf.⁶⁷

Professioneel gedrag is ook voorbeeldig gedrag. Tot slot een opvatting over 'public integrity' van J.P. Dobel. Hij stelt dat iemand in een publieke functie integer is als hij drie typen eisen, domeinen of verplichtingen met elkaar combineert: 'obligations of office, personal commitment and capacity, and

⁶⁰ Jongmans 2011, p. 5.

⁶¹ Hoekstra e.a. 2010.

⁶² Jongmans 2011.

⁶³ Huberts 2012, p. 24.

⁶⁴ Karssing 2002, p. 26.

⁶⁵ Karssing 2001, p. 3.

⁶⁶ Karssing en Spoor 2009, p. 80-81.

⁶⁷ Huberts 2012, p. 24.

prudence.’⁶⁸ Huberts legt dat als volgt uit: ‘Het ambt brengt verplichtingen met zich mee, iemand moet de eigen, persoonlijke moraal en integriteit overeind kunnen houden en er moet resultaat geboekt worden (effectiviteit), hier ‘prudence’.’⁶⁹ Dobel komt tot zeven standaarden ‘as focal commitments for public integrity’.⁷⁰ Huberts vertaalt deze ‘standards’ als volgt: een aantal verwijst ‘naar waarden en idealen (handel waarheidsgetrouw en wees bereid verantwoording af te leggen aan relevante autoriteiten en publieken; volg de waarden van het publieke bestel met rechtmatigheid voorop en verbind het belang van het publiek en betrokkenen met dat van het ambt), het uitgangspunt dat je moet zorgen voor een adequate participatie van stakeholders, en drie aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid (werk aan doelmatigheid van besturen, richt de organisatie en procedures in met het oog op doelbereiking en zorg voor een deskundige en effectieve uitvoering).’⁷¹

Wat de aspecten van doeltreffendheid en doelmatigheid betreft, kan nog worden opgemerkt dat daarin niet alleen formeel beleid een rol speelt, maar dat evenzeer het draagvlak en de organisatiecultuur voorwaarden zijn voor een effectief integriteitsbeleid. A. Hoekstra (Senior Advisor bij het Huis voor Klokkenluiders en een van de initiatiefnemers van BIOS) stelt: ‘Het draagvlak en het belang dat de top, het bestuur en de direct leidinggevende van de organisatie aan integriteit hechten, is eveneens een belangrijke voorwaarde. (...) De organisatiecultuur is een aspect dat samenhangt met het draagvlak. Een positieve en open houding ten aanzien van het thema integriteit, alsmede een cultuur van bespreekbaarheid en veiligheid draagt bij aan de initiatieven om integriteit binnen de organisatie duurzaam vorm te geven.’⁷²

⁶⁸ Dobel 1999, p. 28.

⁶⁹ Huberts 2012, p. 28.

⁷⁰ Dobel 1999, p. 21-22.

⁷¹ Huberts 2012, p. 28.

⁷² Hoekstra 2012, p. 260.

BIJLAGE 3

OVERZICHT RESPONDENTEN

nr.	medewerker/leidinggevende	man/vrouw	cluster	bijzonderheden
1	medewerker	man	Juridische zaken	sleutelfiguur
2	medewerker	vrouw	Ondersteuning bestuurlijk proces	sleutelfiguur
3	medewerker	vrouw	Financiën en Administratie	
4	medewerker	man	Laboratorium	
5	medewerker	vrouw	HRM	
6	leidinggevende	man	Een van de buitendiensten	
7	leidinggevende	vrouw	Een van de binnendiensten	sleutelfiguur
8	medewerker	man	Juridische zaken	
9	leidinggevende	vrouw	Een van de binnendiensten	

N.B. 1 – vast/ingehuurd

Alle respondenten met uitzondering van respondent 5 hebben een dienstverband bij Wetterskip Fryslân. Respondent 5 is via een detacheringsovereenkomst werkzaam bij Wetterskip Fryslân.

N.B. 2 – cluster

Vanwege anonimiteit en vertrouwelijkheid wordt bij de leidinggevenden niet het cluster genoemd, maar of zij in de binnen- of buitendienst een leidinggevende functie bekleden.

Vragenlijst interview

1. Vorig jaar heeft Karin van Mensvoort een workshop voor medewerkers van Wetterskip Fryslân verzorgd. Heb jij deze bijgewoond? Welke onderwerpen kwamen daarin aan de orde?

2. Ben je je in het algemeen gesproken door de workshop meer bewust geworden van integriteitsonderwerpen in de dagelijkse praktijk? Zo ja, kun je daar twee voorbeelden van noemen?

3. Zou je in dezelfde situaties nu anders handelen?

4. Denk je dat de workshop ertoe heeft bijgedragen dat je nu eerder integriteitkwesties zult bespreken? Zo ja, met wie: een naaste collega, je leidinggevende, de vertrouwenspersoon integriteit of zou je extern hulp zoeken/advies vragen?

5. Ken je globaal de inhoud van de Gedragscode Integriteit voor ambtenaren? Weet je waar je die kunt vinden?

6. Ken je de Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen? Weet je waar je die kunt vinden?

7. De volgende vragen hebben specifiek betrekking de vier thema's van mijn onderzoek: geheimhouding/omgaan met (vertrouwelijke) informatie, nevenwerkzaamheden, vertrouwenspersoon integriteit en de meldregeling omgaan met onregelmatigheden en ongewenste omgangsvormen.

7.1. Hoe bekend zijn volgens jou de volgende beleidsinstrumenten?

Beleidsinstrument	Instrument bekend onder medewerkers				
	Niet bekend	Nauwelijks bekend	Enigszins bekend	Behoorlijk bekend	Zeer bekend
1.Geheimhouding en omgang met (vertrouwelijke) informatie					
2.Regels voor nevenwerkzaamheden/ nevenfuncties					
3.Vertrouwenspersoon integriteit					
4.Regeling voor het melden van onregelmatigheden en ongewenste omgangsvormen (klokkenluiderregeling)					
5.Gedragscode voor medewerkers					
6.Trainingen gericht op moreel bewustzijn en/of integer handelen					
7.Regelmatig onderwerp van gesprek					

7.2. Hoe beoordeel je de effectiviteit van de (aanwezige) instrumenten? In welke mate dragen ze bij aan de integriteit en het integriteitbeleid van het Wetterskip?

Beleidsinstrument	Niet effectief	Nauwelijs effectief	Enigszins effectief	Behoorlijk effectief	Zeer effectief	Niet aanwezig
1.Geheimhouding en omgang met (vertrouwelijke) informatie						
2.Regels voor nevenwerkzaamheden/ nevenfuncties						
3.Vertrouwenspersoon integriteit						
4.Regeling voor het melden van onregelmatigheden en ongewenste omgangsvormen (klokkenluiderregeling)						
5.Gedragscode voor medewerkers						
6.Trainingen gericht op moreel bewustzijn en/of integer handelen						
7.Regelmatig onderwerp van gesprek						

8. Omgang met elkaar binnen Wetterskip Fryslân

8.1. In mijn onderzoek gaat het niet alleen om de normen en regels die er zijn over integriteit. Ik wil het ook heel praktisch bekijken. Dan gaat het om de vraag hoe gaat men met elkaar om? Daarom nu daarover een 10-tal stellingen. Wil je aangeven of je het met een stelling eens of oneens bent? Je kunt kiezen uit 'zeer mee oneens', 'mee oneens', neutraal, 'mee eens', 'zeer mee eens'. Houd daarbij in gedachten dat het gaat om de werkelijke situatie en niet om de gewenste situatie.

Stelling	Ze er mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Ze er mee eens
1. Leidinggevend en geven wat betreft integriteit het goede voorbeeld					
2. Direct leidinggevend dragen het belang van integer gedrag goed uit					
3. De organisatie staat open voor het bespreken van morele dilemma's					
4. Als een leidinggevende constateert dat een medewerker zich ongewenst gedraagt, spreekt hij betrokkene erop aan					
5. Indien een medewerker constateert dat een collega zich ongewenst gedraagt, dan spreekt hij de betrokkene hierop aan					
6. Medewerkers beschikken over voldoende middelen om hun taken op een verantwoordelijke wijze uit te voeren					
7. Als een collega binnen deze organisatie iets doet wat niet is toegestaan, komt een van de collega's daar achter					
8. Binnen de organisatie is er voldoende ruimte voor het bespreken van ethische dilemma's					
9. Indien iemand wordt aangesproken op zijn gedrag, dan gebeurt dit op een respectvolle manier					
10. Binnen de organisatie heerst er onderling vertrouwen					

8.2. Nu een persoonlijke vraag. Heb je wel eens een dilemma meegemaakt? Wil je dat dilemma eens beschrijven? Hoe ging je daarmee om? Indien van toepassing: hoe gingen je collega(s) / je leidinggevende hiermee om? Wanneer vind je jezelf integer? Wat is integriteit voor jou?

9. Daarnaast ben ik geïnteresseerd in jouw visie op de kwaliteit van het integriteitbeleid van Wetterskip Fryslân als ook hoe je denkt over de stand van zaken wat betreft de integriteit van de organisatie en haar medewerkers.

- 9.1. Hoe staat het met de integriteit van Wetterskip Fryslân en haar medewerkers? *(Ten overvloede: een 1 staat voor heel slecht, een 10 voor uitstekend. Het gaat om jouw mening, er is dus geen goed of fout antwoord)*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rapportcijfer integriteit eigen organisatie										

- 9.2 Welk rapportcijfer geef je aan het integriteitbeleid van het Wetterskip?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rapportcijfer integriteit <u>beleid</u> eigen organisatie										

10. Ter afsluiting wil ik je vragen welk aspect volgens jou van groot belang is voor een effectief integriteitbeleid. Dus: wat is er vooral nodig om het integriteitbeleid binnen de hele organisatie van het Wetterskip werkzaam en effectief te laten zijn?

11. Ruimte voor vragen, opmerkingen, suggesties.

BIJLAGE 5

Ambtenarenwet

Artikel 125ter

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.

Artikel 125quater

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

- a. voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;
- c. draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- d. stelt in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Artikel 125quinquies

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
 - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken;
 - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;

- d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
 - e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
 - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
- 2. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.
 - 3. De ambtenaar die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wet Huis voor klokkenluiders meldt, zal als gevolg daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na de behandeling van deze melding bij het bevoegd gezag of de daartoe bevoegde instantie.

Artikel 125a

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

Wet Huis voor klokkenluiders

Geldend van 01-07-2016 t/m heden

Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om met het oog op de bescherming van klokkenluiders rechtsbescherming te regelen, een Huis voor klokkenluiders op te richten en dat het noodzakelijk is daartoe wettelijke bepalingen vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *Huis*: Huis voor klokkenluiders als bedoeld in artikel 3;
- b. *afdeling advies*: de afdeling advies van het Huis, bedoeld in artikel 3a, tweede lid;
- c. *afdeling onderzoek*: de afdeling onderzoek van het Huis, bedoeld in artikel 3a, derde lid;
- d. *vermoeden van een misstand*: het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:
 - 1°. het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en
 - 2°. het maatschappelijk belang in het geding is bij de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten;
- e. *onderzoek*: een onderzoek als bedoeld in artikel 4;
- f. *Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- g. *werkgever*: degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten;
- h. *werknemer*: degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht of heeft verricht dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht;
- i. *verzoeker*: de werknemer die de afdeling onderzoek verzoekt een onderzoek in te stellen;
- j. *bureau*: het bureau, bedoeld in artikel 3d.

§ 2. Interne procedure

Artikel 2

1. De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, stelt een procedure vast voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.
2. In de procedure, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval:
 - a. de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan vastgelegd;
 - b. omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand met inachtneming van de definitie van een vermoeden van een misstand als bedoeld in deze wet;
 - c. vastgelegd bij welke daartoe aangewezen functionaris of functionarissen het vermoeden van een misstand kan worden gemeld;
 - d. de verplichting voor de werkgever opgenomen de melding vertrouwelijk te behandelen, indien de werknemer hierom heeft verzocht;
 - e. vastgelegd dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand.
3. De werkgever is verplicht aan de bij hem werkzame personen een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van de procedure, bedoeld in het eerste lid. De werkgever verstrekt daarbij tevens informatie over:
 - a. de omstandigheden waaronder een vermoeden van een misstand buiten de organisatie kan worden gemeld,
 - b. de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.

Hoofdstuk 2. Het Huis voor klokkenluiders

§ 1. Instelling en taak

Artikel 3

1. Er is een Huis voor klokkenluiders.
2. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing op het Huis, met uitzondering van de artikelen 12, 21 en 22.
3. In afwijking van artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is het Huis slechts verplicht aan Onze Minister inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens en bescheiden met betrekking tot het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.
4. Artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vindt slechts toepassing ten aanzien van het door het Huis gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.

Artikel 3a

1. Het Huis kent een afdeling advies en een afdeling onderzoek.
2. De afdeling advies heeft tot taak:
 - a. het informeren, adviseren en ondersteunen van een werknemer over de te ondernemen stappen inzake het vermoeden van een misstand;
 - b. het verwijzen naar bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, en
 - c. het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

BIJLAGE 6

3. De afdeling onderzoek heeft tot taak:

- a. het beoordelen of het verzoekschrift ontvankelijk is met inachtneming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 6, eerste lid;
- b. het op basis van een verzoekschrift instellen van een onderzoek naar:
 - 1°. het vermoeden van een misstand;
 - 2°. de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand;
- c. het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen, met inachtneming van artikel 3k, derde lid, en artikel 6, eerste lid; en
- d. het formuleren van algemene aanbevelingen over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Artikel 3b

1. Het bestuur van het Huis bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier leden.
2. De leden worden benoemd in de afdeling advies of in de afdeling onderzoek. Zij worden niet benoemd in beide afdelingen.
3. Een lid dat betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand neemt geen deel aan de behandeling van een onderzoek dezelfde misstand betreffende.
4. De voorzitter is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het Huis.

Artikel 3c

1. De leden en de voorzitter van het Huis worden bij koninklijk besluit benoemd. Zij worden op eigen aanvraag door Onze Minister ontslagen. Zij kunnen voorts bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. De voordracht voor schorsing of ontslag wordt niet gedaan dan nadat het Huis daarover is gehoord.
2. De benoeming van de leden gebeurt op zodanige wijze dat alle relevante deskundigheid in het Huis aanwezig is ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 3a.
3. De leden worden voor een periode van ten hoogste vier jaar benoemd. De zittingsduur van het lid dat is benoemd op een tussentijds opengevallen plaats, is gelijk aan de duur van de resterende zittingsperiode van het lid in wiens plaats dit lid is benoemd. De leden kunnen twee maal worden herbenoemd.
4. De voorzitter en de leden vervullen geen betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

Artikel 3d

1. Het bestuur van het Huis wordt ondersteund door een bureau.
2. De voorzitter benoemt, schorst en ontslaat de medewerkers van het bureau.
3. De keuze van de medewerkers geschiedt op zodanige wijze dat alle relevante deskundigheid in het bureau aanwezig is.
4. Het bureau bestaat uit medewerkers die in de afdeling advies als adviseur zijn aangesteld, medewerkers die in de afdeling onderzoek als onderzoeker zijn aangesteld en medewerkers in algemene dienst van het Huis.
5. Een medewerker die als adviseur betrokken is geweest bij de advisering inzake een vermoeden van een misstand neemt geen deel aan een onderzoek dezelfde misstand betreffende.

BIJLAGE 6

Artikel 3e

De medewerkers van het bureau zijn geen lid van het Huis.

§ 2. Werkwijze

Artikel 3f

1. De leden van het Huis hebben zitting zonder last.
2. Een lid onthoudt zich van deelneming aan de behandeling van een advies of onderzoek als bedoeld in artikel 3a, tweede en derde lid, indien:
 - a. het hemzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat;
 - b. het een instelling of rechtspersoon betreft waarbij hij werkt, heeft gewerkt of belang heeft;
 - c. het een vermoeden van een misstand betreft waarbij hij mogelijk betrokken is of is geweest;
 - d. anderszins de schijn van belangenverstrengeling kan ontstaan.

Artikel 3g

1. Een medewerker van het bureau meldt onverwijld aan de voorzitter van het Huis dat het advies of onderzoek, bedoeld in artikel 3a, tweede en derde lid,
 - a. hemzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat;
 - b. een instelling of rechtspersoon betreft waarbij hij werkt, heeft gewerkt of belang heeft;
 - c. een vermoeden van een misstand betreft waarbij hij mogelijk betrokken is of is geweest;
 - d. anderszins de schijn van belangenverstrengeling kan wekken.
2. De voorzitter beslist of de medewerker zich om deze reden van deelneming aan het advies of onderzoek onthoudt.

Artikel 3h

Het Huis stelt een bestuursreglement, een advies- en een onderzoeksprotocol vast en maakt deze openbaar.

Artikel 3i

Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taken van het Huis en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Artikel 3j

Het Huis maakt de identiteit van de werknemer die informatie, advies of ondersteuning vraagt en van de verzoeker niet bekend zonder diens instemming.

§ 3. Advies

Artikel 3k

1. Een werknemer kan de afdeling advies verzoeken om informatie, advies en ondersteuning inzake het vermoeden van een misstand. De adviesaanvraag is vormvrij.
2. Informatie, advies en ondersteuning kunnen zowel in mondelinge als in schriftelijke vorm gegeven worden. De keuze ten aanzien van de vorm van de informatie, het advies of de ondersteuning is voorbehouden aan de afdeling advies.

BIJLAGE 6

3. De in een adviesaanvraag verstrekte informatie over een vermoeden van een misstand en het advies worden door de afdeling advies niet verstrekt aan de afdeling onderzoek, tenzij de werknemer schriftelijk verklaart daar geen bezwaar tegen te hebben.
4. Bij het Huis berustende informatie over het advies is niet openbaar.

§ 4. Het onderzoeken van een vermoeden van een misstand door de afdeling onderzoek

Artikel 4

1. Een werknemer kan bij de afdeling onderzoek:
 - a. een vermoeden van een misstand melden ten behoeve van een onderzoek, of
 - b. verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.
2. Dit artikel is niet van toepassing op:
 - a. rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie;
 - b. de coördinator, bedoeld in artikel 4 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, alsmede de voor hem werkzame ambtenaren;
 - c. de ambtenaren die zijn aangesteld zijn bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de ambtenaren of militaire ambtenaren die zijn aangesteld zijn bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
 - d. de ambtenaren, bedoeld in artikel 60, eerste en tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, voor zover het betreft de uitvoering van de in dat artikel bedoelde werkzaamheden;
 - e. de voorzitter, leden en de tot het secretariaat behorende personen van de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Artikel 5

1. Het verzoekschrift wordt ondertekend door de verzoeker of diens gemachtigde en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de verzoeker;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van de misstand die wordt vermoed, waaronder de naam van de werkgever tegen wie het vermoeden zich richt, en
 - d. de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd.
2. Artikel 9:28, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op het verzoekschrift.

Artikel 6

1. De afdeling onderzoek stelt binnen 6 weken na de dagtekening van het verzoekschrift een onderzoek in, tenzij de afdeling onderzoek oordeelt dat:
 - a. het verzoekschrift niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 5;
 - b. het verzoek kennelijk ongegrond is;
 - c. het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de afdeling onderzoek, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is;
 - d. het vermoeden van de misstand ter beoordeling staat van bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere daartoe bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld en het bestuursorgaan, de dienst of de andere daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand naar behoren behandelt of heeft behandeld;

BIJLAGE 6

- e. de verzoeker het vermoeden van een misstand niet heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand, tenzij dat van hem in redelijkheid niet gevraagd kan worden;
 - f. de verzoeker het vermoeden van een misstand heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand en de organisatie het vermoeden naar behoren heeft behandeld;
 - g. er een ander verzoek, dezelfde misstand betreffende, bij de afdeling onderzoek in behandeling is of door de afdeling onderzoek is afgedaan, behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde misstand zou hebben kunnen leiden; of
 - h. bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak reeds over de misstand is geoordeeld.
2. Indien de afdeling onderzoek geen onderzoek instelt, worden de resultaten van het oordeel, bedoeld in het eerste lid, niet openbaar gemaakt.
 3. De afdeling onderzoek is niet verplicht een onderzoek voort te zetten indien:
 - a. de verzoeker naar het oordeel van de afdeling onderzoek onvoldoende meewerkt aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek en het bewaren van de vertrouwelijkheid van uitkomsten van het onderzoek, of
 - b. een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend wordt, op grond waarvan de afdeling onderzoek tot het oordeel komt dat het verzoek kennelijk ongegrond is.

Artikel 7

Indien de afdeling onderzoek geen onderzoek instelt of dit niet voortzet, deelt het dit onder vermelding van de redenen zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker en de werkgever mede.

Artikel 8

1. De afdeling onderzoek streeft ernaar het onderzoek binnen een jaar na afronding van het oordeel over de ontvankelijkheid, bedoeld in artikel 6, eerste lid, af te ronden.
2. De afdeling onderzoek kan naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan de werkgever aanbevelingen doen.
3. Een oordeel of aanbeveling behelst geen vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid in verband met een misstand, noch een vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit.

§ 4a. Onderzoek in de publieke sector

Artikel 9

Deze paragraaf is van toepassing op onderzoek door de afdeling onderzoek indien de werkgever onderdeel uitmaakt van de publieke sector. De publieke sector wordt gevormd door:

- a. de staat;
- b. de provincies;
- c. de gemeenten;
- d. de waterschappen;
- e. de openbare lichamen voor beroep en bedrijf;
- f. de andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend;
- g. de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- h. de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen; en
- i. andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt.

BIJLAGE 6

Artikel 10

1. De artikelen 9:30 tot en met 9:34 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op het onderzoek door de afdeling onderzoek, met dien verstande dat voor «bestuursorgaan» telkens gelezen wordt «werkgever» en voor «de ombudsman» telkens wordt gelezen: de afdeling onderzoek. Indien de werkgever vertegenwoordigd wordt door een meerhoofdige orgaan, wordt onder «college» verstaan: dat meerhoofdige orgaan.
2. In afwijking van artikel 9:31, vierde lid, van de Algemene wet Bestuursrecht kunnen de ingevolge artikel 9:31, eerste lid, opgeroepen personen onderscheidenlijk degenen die ingevolge artikel 9:31, derde lid, verplicht zijn stukken over te leggen, het geven van inlichtingen onderscheidenlijk het overleggen van stukken weigeren indien het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een ambtsgeheim of wettelijk voorschrift met zich meebrengt. Voorts geldt deze verplichting niet, indien een persoon daardoor of zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen.
3. Tijdens het onderzoek kan de afdeling onderzoek bevelen dat personen die, hoewel wettelijk opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen.
4. Onze Minister die het aangaat kan tijdens het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, aan de afdeling onderzoek het betreden van bepaalde plaatsen verbieden, indien dit naar zijn oordeel de veiligheid van de staat zou schaden.

§ 4b. Onderzoek in de private sector

Artikel 11

Deze afdeling is van toepassing op onderzoek door de afdeling onderzoek indien artikel 9 niet van toepassing is.

Artikel 12

De afdeling onderzoek maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 13

1. De afdeling onderzoek is bevoegd inlichtingen te vragen en inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
2. De werkgever tegen wie het vermoeden van een misstand zich richt, de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, getuigen, alsmede de verzoeker, zijn verplicht de verlangde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en zijn tevens verplicht te verschijnen.
3. De afdeling onderzoek bepaalt op welke wijze en binnen welke termijn de inlichtingen worden verstrekt.
4. De werkgever tegen wie het vermoeden zich richt, is verplicht binnen een door de afdeling onderzoek te bepalen termijn de zakelijke gegevens en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken, een en ander op de wijze door de afdeling onderzoek vast te stellen.
5. De ingevolge het tweede lid opgeroepen personen onderscheidenlijk de werkgever die op grond van het vierde lid verplicht is stukken over te leggen, kunnen de afdeling onderzoek mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

BIJLAGE 6

6. Het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken kan worden geweigerd, indien het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een beroepsgeheim of wettelijk voorschrift met zich meebrengt. Voorts geldt deze verplichting niet, indien een persoon daardoor of zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen.
7. De afdeling onderzoek beslist of de beperking van de kennisneming, bedoeld in het vijfde lid, onderscheidenlijk de weigering, bedoeld in het zesde lid, gerechtvaardigd is.
8. Indien de afdeling onderzoek heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

Artikel 14

1. De afdeling onderzoek stelt de werkgever en de verzoeker in de gelegenheid hun standpunt toe te lichten ten aanzien van het vermoeden van een misstand.
2. De afdeling onderzoek beslist of de toelichting schriftelijk of mondeling en al dan niet in elkaars aanwezigheid wordt gegeven.

Artikel 15

1. De afdeling onderzoek kan in het belang van het onderzoek deskundigheden werkzaamheden opdragen en personen oproepen om als deskundige gehoord te worden of als tolk op te treden.
2. Door de afdeling onderzoek opgeroepen deskundigen of tolken verschijnen voor hem en verlenen onpartijdig en naar beste weten hun diensten als zodanig.
3. Getuigen zullen niet worden gehoord en tolken zullen niet tot de uitoefening van hun taak worden toegelaten dan na het afleggen van de eed of de belofte. Getuigen leggen in dat geval de eed of de belofte af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen en tolken dat zij hun plichten als tolk met nauwgezetheid zullen vervullen.

Artikel 16

Aan de door de afdeling onderzoek opgeroepen verzoekers, getuigen, deskundigen en tolken wordt een vergoeding toegekend die ten laste van het Rijk komt. Het bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken bepaalde is van overeenkomstige toepassing.

§ 5. Rapport

Artikel 17

1. Wanneer een onderzoek is afgesloten, stelt de afdeling onderzoek een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft. Hij neemt daarbij artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht.
2. Het rapport bevat in ieder geval, voor zover het onderzoek zich daartoe uitstrekt:
 - a. een analyse van de misstand,
 - b. de vaststelling van de oorzaken of de vermoedelijke oorzaken van de misstand en de omvang van zijn gevolgen, en
 - c. aanbevelingen aan de werkgever indien daartoe aanleiding bestaat.
3. De afdeling onderzoek zendt een concept van het rapport aan de betrokken werkgever en de verzoeker.

BIJLAGE 6

4. De werkgever en de verzoeker kunnen schriftelijk commentaar leveren gedurende een termijn van vier weken, die aanvangt met ingang van de dag na die waarop het concept van het rapport is verzonden. Zij zijn tot geheimhouding van het concept van het rapport verplicht.
5. Indien het commentaar daartoe aanleiding geeft, kan de afdeling onderzoek het rapport aanpassen. Ingeval het commentaar niet leidt tot aanpassing, geeft de afdeling onderzoek in zijn rapport de redenen daarvoor aan.
6. Indien de afdeling onderzoek aan een werkgever een aanbeveling als bedoeld in het tweede lid doet, deelt de werkgever binnen een redelijke termijn aan de afdeling onderzoek mee op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Indien de werkgever overweegt de aanbeveling niet op te volgen, deelt het dat met redenen omkleed aan de afdeling onderzoek mee.
7. De afdeling onderzoek maakt het rapport uit eigen beweging openbaar.
8. Bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, is niet openbaar.

§ 6. Verhouding tot andere procedures

Artikel 17a

1. Ter bevordering van de coördinatie en het overleg maken het Huis en het College van procureurs-generaal binnen een half jaar na de inwerkingtreding van de wet, afspraken over de samenwerking en informatie-uitwisseling. Het betreft in ieder geval afspraken over de gevallen waarin zowel de afdeling onderzoek een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als het openbaar ministerie een opsporingsonderzoek instelt naar een strafbaar feit ten aanzien van hetzelfde voorval. De afspraken behoeven de goedkeuring van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.
2. De afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling worden neergelegd in een samenwerkingsprotocol.
3. Indien in een concreet geval zowel de afdeling onderzoek een onderzoek instelt naar een vermoeden van een misstand als het openbaar ministerie opsporingsonderzoek instelt naar een strafbaar feit, plegen de afdeling onderzoek en het openbaar ministerie, met inachtneming van het samenwerkingsprotocol, overleg over de inrichting van beide onderzoeken.

Artikel 17b

Ter bevordering van coördinatie en overleg kan het Huis samenwerkingsprotocollen afsluiten met bestuursorganen of diensten die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Artikel 17a, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

§ 7. Vervolg op aanbevelingen

Artikel 17c

Het Huis zendt jaarlijks aan beide kamers der Staten-Generaal een overzicht van de aanbevelingen van het Huis en van de wijze waarop aan de aanbevelingen vervolg is gegeven.

Artikel 17d

De afdeling onderzoek is bevoegd een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die in eerder onderzoek zijn gedaan.

Hoofdstuk 3. Wijziging van andere wetten

Artikel 18

[Wijzigt het Burgerlijk Wetboek Boek 7.]

Artikel 18a

[Wijzigt de Ambtenarenwet.]

Artikel 18b

[Wijzigt de Politiewet 2012.]

Artikel 18c

[Wijzigt de Militaire ambtenarenwet 1931.]

Artikel 18d

[Wijzigt de Wet op de ondernemingsraden.]

Artikel 18e

[Wijzigt de Ambtenarenwet.]

Artikel 18f

[Wijzigt deze wet.]

Artikel 18g

[Wijzigt de Wet open overheid (kst. 33328).]

Artikel 18h

[Wijzigt deze wet.]

Hoofdstuk 4. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 20

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het Huis verleent medewerking aan het verslag en verschaft Onze Minister de daartoe benodigde informatie.

Artikel 21

De afdeling onderzoek is niet verplicht een onderzoek in te stellen indien de verzoeker meer dan een jaar voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een melding van een vermoeden van een misstand heeft gedaan bij de werkgever of de daartoe bevoegde instantie.

Artikel 21a

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting van het Huis.
2. De voordracht voor een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overlegd.

BIJLAGE 6

Artikel 22

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 23

Deze wet wordt aangehaald als: Wet Huis voor klokkenluiders.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Wassenaar, 14 april 2016

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Uitgegeven de tweeëntwintigste april 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur 2009

Beginnelsen

1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

2. Participatie

Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

3. Behoorlijke contacten met burgers

Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid

Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

5. Legitimiteit

Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

6. Lerend en zelfreinigend vermogen

Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.

7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

BIJLAGE 8

Basisnormen voor ambtenaren

De volgende onderwerpen vormen volgens de basisnormen een noodzakelijk onderdeel van een volwaardig integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren.

1 Aandacht voor integriteit

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

2 Gedragscodes

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

3 Onderzoeken bij werving en selectie

De organisatie beschikt over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit. Deze procedures kunnen zien op het controleren van diploma's en getuigschriften, procedures tijdens het sollicitatiegesprek, het controleren van referenties en het hanteren van een verklaring omtrent gedrag.

4 Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt. Kwetsbare functies zijn functies, die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met onder meer het werken met gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties.
- b. De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies.

5 Het afleggen van de eed of belofte

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

6 Nevenwerkzaamheden

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

7 Financiële belangen

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

8 Maatregelen gericht op informatiebescherming

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

9 Relatiegeschenken

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

10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure

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

11 Vertrouwenspersoon voor integriteit

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

12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand

- a. Er is voorzien in een procedure voor de wijze waarop binnen de organisatie vermoedens van aantastingen van de integriteit door de medewerkers aangekaart kunnen worden (klokkenluidersregeling).
- b. De regeling bevat de toegang tot een onafhankelijke instantie.

13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

De organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek, nadat een vermoeden van misstand (melding/signaal van een vermoeden van een integriteitsinbreuk) gemeld is.

Bovenstaande tekst is ontleend aan:

Modelaanpak basismethoden integriteit openbaar bestuur en politie,

een gezamenlijke uitgave van het ministerie van BZK, Nederlands Politie Instituut, IPO, VNG en UvW, Den Haag, april 2006.

BIJLAGE 8

BIJLAGE 9

Verklaring gebruikte hulpmiddelen

Hierbij verklaar ik, dat ik het voor u liggende werkstuk/project zelfstandig en zonder gebruik van andere dan de aangegeven hulpmiddelen geschreven heb. De uit andere bronnen direct of indirect overgenomen teksten zijn op enigerlei wijze in de door mij geschreven tekst expliciet met bronvermelding verantwoord. Het werkstuk werd tot nu toe nog niet in dezelfde of in vergelijkbare vorm aan een examinerator of examencommissie voorgelegd. Ook is het werkstuk niet eerder in het openbaar verschenen.

Naam, achternaam: Jannie Verwoert

Plaats, datum: Hellendoorn, 2 september 2016

Handtekening: Wassenaar J. Verwoert