

HANDREIKING GEDRAGSCODE

Inleiding

Waterschappen zijn op grond van de wet verplicht integriteitsbeleid te voeren, dat bovendien onderdeel moet zijn van het personeelsbeleid. Dat wil zeggen dat van een waterschap wordt verwacht dat zij duidelijk maakt wat goed ambtelijk handelen inhoudt.

Een gedragscode is een belangrijk instrument om duidelijk te maken wat van medewerkers wordt verwacht. Aan de totstandkoming van een gedragscode liggen verschillende keuzes ten grondslag. Deze handreiking beoogt een bondig inzicht te bieden in deze keuzes.

Achtereenvolgens wordt in deze handreiking ingegaan op wat een gedragscode is, welke keuzes gemaakt kunnen worden ten aanzien van doel en karakter van de code, welke thematiek aan de orde kan komen in een gedragscode en welke plaats een gedragscode inneemt in het integriteitsbeleid.

Wat is een gedragscode?

Een huishoudelijk reglement

Een gedragscode is in feite het eigen, huishoudelijk reglement van het waterschap. Regels die je met elkaar afsprekt om ervoor te zorgen dat de organisatie goed draait, met mensen die weten wat zij kunnen verwachten en wat er van hen mag worden verwacht.

In de Nederlandse code voor Goed Bestuur nemen openheid en integriteit de eerste plaats in: het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat.

Aanvullende werking

Gedragscodes kunnen aan- of invulling geven aan regels vastgelegd in de wet en in rechtspositieregelingen. Ze beogen gedrag en handelingen controleerbaar te maken en bieden houvast bij het bepalen van integriteitsnormen. Een gedragscode kan zowel normen of instructies bevatten over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Een code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar medewerkers zijn in hun functioneren aanspreekbaar op de naleving van de gedragscode.

Doel en karakter van de code

Normen stellen en houvast bieden

Een gedragscode heeft dus tot doel om gedrag en handelingen controleerbaar te maken en houvast te bieden bij het bepalen van integriteitsnormen. Een goed integriteitsbeleid werkt ook beschermend voor medewerkers: door duidelijk te maken wat de werkgever van medewerkers verlangt, zijn zij niet alleen aanspreekbaar bij overtreding van de normen, maar wordt ook duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. Over de vraag hoe dat concreet te vertalen naar het papier, hebben verschillende overheden zich in de afgelopen jaren gebogen.

Want: wat kenmerkt een goede gedragscode? Een helder normatief kader, of teksten die een medewerker helpen bij het maken van een goede afweging? Het spanningsveld tussen het opleggen van heldere regels enerzijds en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers

anderzijds is de afgelopen jaren veel bediscussieerd. En niet voor niets: wanneer we blindstaren op de regel, verliezen we de achterliggende moraal uit het oog. Maar ook omgekeerd: wanneer we te open normen hanteren, biedt een gedragscode voor medewerkers geen houvast in de praktijk, noch een kader voor de werkgever waarlangs hij kan handhaven.

Evenwichtige verantwoordelijkheid

Een goede gedragscode kan daarom niet louter worden gebaseerd op gebods- en verbodsbepalingen, maar doet idealiter ook een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. Bij een evenwichtig integriteitsmanagement legt de werkgever niet enkel normen van bovenaf op, maar streeft hij ook naar interactie over kernwaarden en schenkt hij vertrouwen aan medewerkers om in lastige situaties, goede beslissingen te nemen. Dit laatste vraagt meer om het ondersteunen van medewerkers om de juiste keuzes te maken, dan die keuze voor hen te maken.

De praktijk blijft natuurlijk weerbarstig: een gedragscode kan richting bieden, houvast geven, maar nooit een uitputtend karakter hebben of de medewerker ontslaan van een eigen verantwoordelijkheid. Een gedragscode beoogt daarom vooral een referentiekader te zijn.

Wettelijke basis

Artikel 4 Ambtenarenwet
(...)

Basisnormen Integriteit overheid

2 Gedragscodes

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

6 Nevenwerkzaamheden

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

7 Financiële belangen

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

9 Relatiegeschenken

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

Inhoud van de code

Vorm en inhoud zijn vrij

De Ambtenarenwet verplicht waterschappen om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. De wet schrijft niet voor op welke wijze een waterschap aan deze verplichting precies invulling moet geven. Dat betekent dat een waterschap de vorm en inhoud binnen de grenzen van de wet, zelf mag bepalen.

Thematiek

Wel voorziet met name de Ambtenarenwet in enkele verplichtingen, waarbij het voor de hand ligt om deze (mede) in een gedragscode op te nemen. Simpelweg omdat die verplichtingen voortvloeien uit het specifieke karakter van de overheid. Een betrouwbare overheid treedt de burger zonder willekeur tegemoet en zet zijn soms verregaande bevoegdheden niet in voor andere doelen dan waarvoor deze gegeven zijn. Een zorgvuldige overheid moet daarnaast prudent omgaan met de zaken die aan hem zijn toevertrouwd, zoals belastinggeld en privacygevoelige informatie. Dit betekent dat aan medewerkers stevige eisen worden gesteld ten aanzien van het gebruik van overheidsmacht en middelen van het waterschap, het voorkomen van belangenverstrengeling en de omgang met gevoelige informatie.

Waterschappen hebben op veel terreinen vergaande bevoegdheden – denk aan vergunningverlening, handhaving en de omgang met informatie – en er wordt met publiek geld gewerkt – denk aan opdrachtverstrekkingen. Medewerkers kunnen hierbij de fout in gaan. Zij kunnen, bewust of onbewust, in de verleiding raken of onder druk worden gezet om hier oneigenlijk mee om te gaan. Er kan sprake zijn van omkoping, chantage, persoonlijke belangen of conflicterende belangen. Een gedragscode kan daarom regels stellen om op een juiste wijze invulling te geven aan het werk en kan medewerkers beschermen om hieromtrent niet in een discussie te belanden.

Integriteitsbeleid is nooit af

Het staat waterschappen vrij om naar eigen inzicht aanvullingen te doen en een code op maat te maken – mits zij binnen de grenzen van de wet blijven. Veranderingen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy en de omgang met sociale media geven weer nieuwe uitdagingen voor waterschappen. Integriteitsbeleid is daarom ook nooit af.

Met het oog op huidige ontwikkelingen, waaronder het normaliseren van de ambtelijke rechtspositie, is het interessant om te bezien hoe de medewerker van de toekomst eruit zal zien. De normalisering voorziet in wijziging van de ambtelijke rechtspositie, maar laat de ambtenarenstatus ongemoeid. De overheidswerknemer van de toekomst dient dan ook nog altijd aan een andere, hogere (integriteit)norm te voldoen.

Tegelijkertijd zal de overheidswerknemer van de toekomst, als de normalisering zijn doel bereikt, ook een andere zijn. Meer flexibele arbeidsverhoudingen zullen nadrukkelijker hun intrede doen. Kortere dienstverbanden, het werken voor meerdere (al dan niet publieke) opdrachtgevers tegelijkertijd, het nastreven van een groot netwerk, het werken volgens bepaalde prestatieafspraken en het werken op afstand kunnen daar voorbeelden van zijn. En het zijn stuk voor stuk ontwikkelingen, die nieuwe uitdagingen opleveren.

Kunnen waterschappen de specifieke verwachtingen die aan overheidswerknemers gesteld worden, voldoende tussen de oren krijgen wanneer iemand maar enkele maanden in dienst zal zijn? Zal er in de toekomst sneller sprake zijn van belangenverstrengeling? Kunnen waterschappen voorbeeldgedrag verwachten van overheidswerknemers? Zijn de verschillende (publieke en private) petten gemakkelijk

op en af te zetten? Het internaliseren van wat goed ambtelijk handelen betekent, vraagt zeker ook in de toekomst, om aandacht.

Opnemen van open normen en beginselen

In de afgelopen jaren is het opnemen van open normen en beginselen, zoals kernwaarden, veelvuldig inzet van discussie geweest. Openheid, transparantie, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid waren in menig gedragscode dikwijls de sleutelbegrippen. Zonder de noodzakelijke context bestaat echter het risico dat zij verworden tot holle beginselen, waarmee gemakkelijk een verwijt te maken valt of waarbij uiteenlopende interpretaties op de loer liggen.

Het is dus belangrijk om zo duidelijk mogelijk te maken wat het waterschap van medewerkers verwacht. En verwachtingen moeten reëel zijn: van medewerkers verlangen dat zij elke schijn van belangenverstrengeling weten te voorkomen, ligt niet altijd in hun invloedssfeer. Ook het beschermen van medewerkers tegen een al te gemakkelijk verwijt van niet-integer handelen, hoort bij een goed integriteitsbeleid.

Toegankelijkheid

Ook de vorm is belangrijk: moet het een toegankelijk en voor eenieder goed leesbaar stuk zijn, of kan volstaan worden met een kernachtige opsomming van normen? Daarin bestaat geen goede of foute keuze. Voor beide opties zijn goede argumenten te geven. Het gaat erom dat de vorm aansluit bij de integriteitscultuur van een waterschap.

Plaatsbepaling van de gedragscode

Totstandkoming en implementatie

Uit inventarisatie blijkt dat waterschappen voldoen aan de verplichting om een gedragscode voor medewerkers te hebben. Met betrekking tot het proces naar de totstandkoming van een code, de communicatie daarover en het inbedden ervan in de organisatie lijkt in een aantal gevallen echter nog winst te boeken.

Een gedragscode staat immers niet op zichzelf maar behoort onderdeel te zijn van het bredere integriteitsbeleid van het waterschap. Dat betekent in de eerste plaats dat het verstandig is stil te staan bij de wijze waarop een gedragscode tot stand komt. Wie is penvoerder? Vindt er een inhoudelijke bespreking plaats in het bestuur en de ondernemingsraad? Is het gewenst een werkgroep te vormen en input te vragen uit de organisatie? Het tot stand brengen en actualiseren van de gedragscode biedt bovendien een natuurlijk moment om integriteit in de organisatie nog eens onder de aandacht te brengen.

Ook het communiceren over een nieuwe gedragscode geeft gelegenheid stil te staan bij heersende of nieuwe integriteitsnormen. Louter op intranet een nieuwsbericht opnemen zal weinig verbeeldingskracht losmaken. Maar het – bijvoorbeeld – in teamverband introduceren van de nieuwe code geeft leidinggevend en ook een handvat om het onderwerp weer eens aan te snijden en het ‘tussen de oren’ van medewerkers te krijgen.

Vertaling naar de praktijk

Een goed integriteitsbeleid vraagt ook om goede afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zonder handhaving van de concrete normen uit de gedragscode verdwijnt de legitimiteit en wordt de gedragscode een dode letter. En zonder een

regelmatig gesprek over de betekenis van de meer open normen uit de gedragscode verdwijnt de effectiviteit.

Leidinggevenden vervullen een sleutelrol als het gaat om het vertalen van gedragsregels naar de praktijk. Niet alleen wordt van leidinggevenden verwacht dat zij de regels handhaven, zij zijn ook normstellend en faciliterend. Leidinggevenden kunnen de gestelde normen in een gedragscode vertalen naar meer concrete afspraken, naar gelang de aard van het werk hierom vraagt. De praktijk leert dat altijd nieuwe dilemma's kunnen ontstaan. Een cultuur waarin medewerkers en leidinggevenden open over dilemma's kunnen praten en bereid zijn gemaakte keuzes te verantwoorden, is minstens net zo belangrijk als het papieren beleid.