



Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal

***Stelsel van integriteitszorg
gemeente Bloemendaal***

december 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1 Inleiding	3
2. De opzet en kaders van dit onderzoek	3
2.1 Doel- en probleemstelling	3
2.2 Onderzoeksvragen en normen	4
2.3 Afbakening onderzoek	6
2.4 Onderzoeksuitvoering	7
3. Bevindingen.....	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Het integriteitsbeleid	8
3.3 Waarborgen van het integriteitsbeleid	9
3.4 Uitdragen van het integriteitsbeleid	10
3.5 Integriteitsbeleid politieke ambtsdragers.....	11
4. Conclusies en aanbevelingen.	12
4.1 Conclusies.....	12
4.2 Aanbevelingen	14
5. Reactie college en nawoord.....	15
Bijlage I - Bronnen.....	16
Bijlage II - Normen per deelvraag.....	17
Bijlage III - Reactie college	19

1 Inleiding

Integriteit is een wezenlijk element van goed openbaar bestuur. Het gaat daarbij om de institutionele integriteit van de overheid. Overheidsorganisaties dienen onkreukbaar en betrouwbaar te zijn. De integriteit van overheidsorganisaties dient te worden geschraagd door de individuele integriteit van bestuurders en ambtenaren die binnen deze organisaties werkzaam zijn.

Alle overheidsinstanties zijn wettelijk verplicht een integriteitsbeleid te voeren.¹ Door bezuinigingen bij de overheid staat de integriteit van het openbaar bestuur echter onder druk: het BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) signaleert dat organisaties integriteitsactiviteiten op de lange baan schuiven, of dat ze die hooguit 'quick & dirty' aanpakken. Ook zijn er volgens het BIOS signalen dat er sprake is van meer arbeidsconflicten en integriteitsonderzoeken en dat bezuinigingen kunnen leiden tot meer onrust, baanonzekerheid, oncollegialiteit en vergelding richting de werkgever. Deze signalen waren aanleiding voor de rekenkamer om het integriteitsbeleid van de gemeente Bloemendaal te onderzoeken.

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de opzet en kaders van het onderzoek, vervolgens worden in hoofdstuk 3 de conclusies en aanbevelingen beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de reactie van het college op het conceptrapport en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

2. De opzet en kaders van dit onderzoek

2.1 Doel- en probleemstelling

Elke organisatie in de publieke sector heeft in meer of mindere mate te maken met integriteitsrisico's. Dit betekent ook dat elke organisatie maatregelen moet treffen om inbreuken op de integriteit te voorkomen. Van belang daarbij is om te komen tot een uitgebalanceerd pakket van preventieve, detectieve en repressieve maatregelen. Dit wordt ook wel 'het stelsel van integriteitszorg' genoemd.

Het stelsel van integriteitszorg kent twee onderdelen:

1. Organisatorische maatregelen, zoals regelgeving, risicoanalyses, controles en meldings- en onderzoeksprocedures (hard controls);
2. Bevorderen van een integere organisatiecultuur, bijvoorbeeld door dilemmatrainingen, themabijeenkomsten en ook het voorbeeldgedrag van het management (soft controls).

¹ Artikel 125 Ambtenarenwet.

De doelstelling van het onderzoek is het in kaart brengen van de opzet en naleving van het integriteitsbeleid van de gemeente Bloemendaal, eventuele lacunes of risico's daarin in te signaleren en op die manier het onderwerp integriteit onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen.

De probleemstelling van dit onderzoek is:

Centrale vraagstelling

<i>Op welke wijze heeft de gemeente Bloemendaal maatregelen getroffen om inbreuken op de integriteit te voorkomen en in hoeverre worden deze maatregelen uitgedragen?</i>

2.2 Onderzoeksvragen en normen

De hierboven vastgestelde centrale vraagstelling heeft geleid tot drie onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

<i>1. Op welke wijze heeft de gemeente het integriteitsbeleid vormgegeven?</i>
--

<i>2. Op welke wijze zijn de maatregelen geborgd binnen de organisatie?</i>

<i>3. Op welke wijze wordt het integriteitsbeleid uitgedragen binnen de gemeente?</i>

Per deelvraag toetsen we of aan de normen is voldaan. Dit zijn zowel wettelijke normen² als 'overige normen'. Overige normen zijn normen die in bestuurlijk overleg tussen verschillende overheidssectoren zijn afgesproken.³ Bij het toetsen van de normen is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de gemeente Bloemendaal een alternatieve manier heeft om de genoemde elementen vorm te geven en/of uit te dragen. Ook is rekening gehouden met de schaal van de gemeentelijke organisatie van Bloemendaal, niet iedere norm weegt daarom even zwaar. Per deelvraag zijn de volgende normen getoetst:

Onderzoeksvraag 1

<i>Op welke wijze heeft de gemeente het integriteitsbeleid vormgegeven?</i>

Wettelijke normen:

- In een schriftelijk document is het samenhangend integriteitsbeleid vastgelegd. In dit document is de visie en zijn de ambities van de organisatie op het gebied van integriteit terug te vinden.
- De organisatie beschikt over een goed kenbare en actuele gedragscode, met daarin minimaal de onderwerpen misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling, discriminatie, de omgang met vertrouwelijke informatie en het aannemen van geschenken

² Wet van 22 december 2005, houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit. (Staatsblad 2005, 695).

³ Bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie (2006, BIOS)

en uitnodigingen. In de gedragscode zijn de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader uitgewerkt.

Overige normen:

- De organisatie heeft in haar integriteitsbeleid aangegeven hoe zij haar beleid blijft bewaken en evalueren.

Onderzoeksvraag 2

Op welke wijze zijn de maatregelen geborgd binnen de organisatie?

Wettelijke normen:

- De organisatie draagt er zorg voor dat alvorens een ambtenaar wordt aangesteld een actuele verklaring omtrent het gedrag is overgelegd.
- Er is een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken. In die regeling is opgenomen dat de nevenwerkzaamheden van bepaalde ambtenaren openbaar gemaakt worden, namelijk daar waar dit voor de bescherming van de integriteit van de openbare dienst noodzakelijk is. In de regeling is ook opgenomen dat nevenwerkzaamheden die de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in de weg staat, zijn verboden.
- Er is een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en bezit van en transactie in effecten. De organisatie heeft een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen.
- Er is een procedure voor het melden van (vermoedens van) misstanden (klokkenluidersregeling) met daarin waarborgen voor de melder die te goeder trouw meldt en toegang tot een onafhankelijke instantie.
- De organisatie beschikt over een onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een misstand en/of integriteitsschending waarin onder meer de onderzoeksbevoegdheden en methoden en de rechten en plichten van alle bij het onderzoek betrokken partijen zijn vastgelegd.

Overige normen:

- De organisatie heeft een integriteitsfunctionaris/coördinator aangesteld.
- De organisatie heeft een vertrouwenspersoon integriteit aangesteld.
- De organisatie heeft integriteit een plaats gegeven in de normale bedrijfsvoeringsinstrumenten.
- De organisatie heeft een actueel overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen. De organisatie treft aan de hand hiervan maatregelen ter voorkoming van integriteitsschendingen bijvoorbeeld door middel van een heldere functieomschrijving, functiescheiding en roulatie en het vermijden van solofuncties.

- Voor ambtenaren die functioneel veel met vertrouwelijke informatie werken worden nadere voorschriften bepaald, bijv. het verplicht ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring.
- Er is een geactualiseerd overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden.
- De organisatie heeft geregeld dat de melding van financiële belangen in verband met de vertrouwelijkheid hiervan bij een speciale functionaris kan worden gedaan, bijvoorbeeld bij de integriteitscoördinator. De organisatie heeft functionarissen/functies aangewezen voor wie een meldplicht geldt.
- De organisatie heeft beleid vastgesteld ten aanzien van inkoopbeleid en ten aanzien van aanbestedingen.

Onderzoeksvraag 3
<i>Op welke wijze wordt het integriteitsbeleid uitgedragen binnen de gemeente?</i>

Wettelijke normen:

- De organisatie heeft het onderwerp integriteit een vaste plek gegeven in de functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- De organisatie zorgt dat alle ambtenaren getraind zijn in het omgaan met dilemma's.
- De organisatie laat nieuwe ambtenaren zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of de belofte afleggen.
- Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met de gemeenteraad vast hoe er jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving ervan.
- Het bevoegd gezag legt vervolgens jaarlijks verantwoording af op de vastgestelde wijze aan de gemeenteraad.

Overige normen:

- Het bevoegd gezag informeert de Ondernemingsraad over het gevoerde integriteitsbeleid.
- Op centraal niveau wordt informatie beschikbaar gesteld voor ambtenaren over het gevoerde integriteitsbeleid.
- De organisatie heeft ter bevordering van het lerend vermogen van de organisatie op centraal niveau (geanonimiseerde) informatie beschikbaar voor managers over geconstateerde integriteitsschendingen.

2.3 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de maatregelen die de gemeente Bloemendaal heeft genomen om inbreuken op de integriteit te bevorderen, en de wijze waarop deze maatregelen worden uitgedragen. Dit onderzoek heeft expliciet geen betrekking op individuele integriteitsschendingen of incidenten. In dit onderzoek worden zowel het beleid gericht op ambtenaren als het beleid gericht op politieke ambtsdragers betrokken.

2.4 Onderzoeksuitvoering

Voor dit onderzoek zijn alle relevante procedures, regelingen en beleidsstukken van de gemeente Bloemendaal geanalyseerd. Daarnaast voerde de rekenkamer diverse gesprekken met sleutelfiguren (zie bijlage I voor een overzicht). Per deelvraag is getoetst of aan de normen is voldaan. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de eerste helft van 2013.

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

Iedere overheidsorganisatie is zelf verantwoordelijk voor het eigen stelsel van integriteit. De organisatie heeft de vrijheid om dit naar eigen invulling vorm te geven, mits er wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Het stelsel van integriteit bestaat zowel uit organisatorische maatregelen, zoals integriteitsbeleid, gedragscodes en procedures, als uit maatregelen om integriteit uit te dragen en te bevorderen. Juist die mix is daarbij van belang. Het is onvoldoende om integriteit alleen op papier te hebben geregeld, zonder hier verder aandacht aan te besteden. En aan de andere kant is alleen het ad hoc uitdragen van integriteit, zonder dat daar beleid of een visie aan ten grondslag ligt, ook onvoldoende. Het formaliseren van het integriteitsbeleid draagt namelijk bij aan de duurzame verankering en de effectiviteit van het beleid. Zo schrijft het BIOS: *'Door het opstellen van een beleidsplan integriteit krijgen organisaties hun integriteitsambities geëxpliciteerd en geoperationaliseerd. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid over de betekenis van de notie integriteit, de inzet van instrumenten, de te bereiken doelstellingen, de daartoe benodigde middelen, de verantwoordelijkheden, de aansturing en de monitoring. Een beleidsplan voorkomt dat de zorg voor integriteit verzandt in eenmalige en geïsoleerde acties, tot een thema van goede bedoelingen.'* (BIOS, 2013)⁴

In dit onderzoek heeft de rekenkamer daarom bewust aandacht besteed aan zowel de organisatorische maatregelen als de maatregelen om het beleid uit te dragen. De rekenkamer heeft getoetst in hoeverre de gemeente Bloemendaal voldoet aan de normen, zoals die wettelijk zijn vastgesteld en zijn afgesproken. Hieronder wordt per deelvraag samengevat in welke mate de gemeente voldoet aan de normen. Daarbij worden vooral de zwaarwegende normen toegelicht. In bijlage II is terug te vinden in hoeverre wordt voldaan aan iedere afzonderlijke norm.

3.2 Het integriteitsbeleid

Wettelijke normen

De gemeente Bloemendaal heeft geen integriteitsbeleid in de vorm van een samenhangend beleidsstuk waarin de visie en ambities van de organisatie op het gebied van integriteit zijn vastgelegd. Dit is een bewuste keuze van de gemeente: uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat Bloemendaal integriteit vooral pragmatisch aanpakt (zie ook paragraaf 3.4). Er zijn wel diverse documenten en regelingen over integriteit. Zo beschikt Bloemendaal over een goed kenbare en actuele gedragscode, met daarin de onderwerpen die nodig zijn om te voldoen aan de wettelijke norm.

⁴ BIOS (2013), Integriteit verankeren! Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector

In 2010 is een 'quick scan' uitgevoerd met als doel de status en verbeterpunten ten aanzien van fraude in kaart te brengen, waarbij het integriteitsbeleid ook aan bod kwam. Deze quick scan kan gezien worden als een evaluatie van het integriteitsbeleid van de gemeente. Naar aanleiding van de quick scan is een plan van aanpak opgesteld om de drempel voor fraude te verhogen. In dit stappenplan, dat op 20 maart 2012 door het college is vastgesteld, is opgenomen dat er vanaf januari 2013 een integriteitsbeleid wordt ontwikkeld. Onderdelen hiervan zijn bijvoorbeeld het organiseren van een integriteitsweek en het trainen van het management(zie paragraaf 3.4).

Overige normen

De gemeente heeft weliswaar een quick scan uitgevoerd waarbij integriteit aan de orde kwam, er is echter geen sprake van het periodiek evalueren en bewaken van het integriteitsbeleid. Dit komt mede doordat het ontbreekt aan een samenhangend integriteitsbeleid.

3.3 Waarborgen van het integriteitsbeleid

Wettelijke normen

De gemeente Bloemendaal voldoet over het algemeen aan de wettelijke normen voor het waarborgen van het integriteitsbeleid. Zo is er een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden, een procedure voor het melden van misstanden (klokkenluidersregeling) en moeten medewerkers financiële belangen melden. Er is geen centrale registratie van financiële belangen van medewerkers, omdat er tot op heden nog nooit meldingen zijn gedaan.

Het ontbreekt aan een onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een misstand en/of integriteitsschending. De redenen die hiervoor worden gegeven zijn dat dergelijk onderzoek wordt uitbesteed, en dat schendingen zelden voor komen. Een onderzoeksprotocol is echter een belangrijke voorwaarde voor het doen van zorgvuldig onderzoek. De organisatie wordt op die manier namelijk gedwongen om vooraf na te denken over de verschillende keuzes die met onderzoek te maken hebben. Zoals de bevoegdheden, verantwoordelijkheden, onderzoeksmethodieken, de communicatie en de rechten en plichten van iedereen die bij het onderzoek betrokken is. Als zich namelijk echt een integriteitsschending voordoet, is het van belang dat deze zaken helder zijn.

Overige normen

De gemeente heeft niet een specifieke medewerker die (deels) is vrijgemaakt als integriteitsfunctionaris of -coördinator. Integriteit als thema is met name belegd bij de afdeling Personeel & Organisatie. Wel is er een externe vertrouwenspersoon. De gemeente heeft recent geïnvesteerd in het verbeteren van bedrijfsvoeringsinstrumenten. Die verbeteringen gaan vooral over het voorkomen van fraude, maar raken ook integriteitsaspecten. Een voorbeeld hiervan is het vernieuwde digitaal factureren, waardoor beter inzichtelijk is wie welke factuur goed heeft gekeurd, waardoor het risico op misbruik afneemt. Ook in de administratieve organisatie zijn voorbeelden

van waarborgen, zoals het 'vier-ogen-principe'. Dit zijn weliswaar maatregelen die vanuit een ander oogpunt dan integriteit zijn ingevoerd, maar wel bijdragen aan een integere organisatie.

Er bestaat geen specifieke geheimhoudingsverklaring voor ambtenaren die met vertrouwelijke informatie werken. Wel is in de gedragscode een artikel over vertrouwelijke informatie opgenomen, dat voor alle ambtenaren geldt. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er geen medewerkers zijn die met dusdanig geheime informatie werken dat een aanvullende geheimhoudingsverklaring bovenop de gedragscode noodzakelijk wordt geacht.

3.4 Uitdragen van het integriteitsbeleid

Wettelijke normen

Alle nieuwe medewerkers leggen de eed of belofte af, in bijzijn van burgemeester en gemeentesecretaris. De verklaring wordt mondeling afgenomen en schriftelijk ondertekend, en gaat daarna in het personeelsdossier. Hoewel de wettelijke norm alleen voorschrijft dat ambtenaren de eed/belofte afleggen, is in Bloemendaal ook iedereen die namens het college handelt verplicht deze af te leggen. Dit betekent dat bijvoorbeeld een interim manager of ingehuurde projectleider ook de eed of belofte aflegt.

Het managementteam heeft begin 2013 een training gehad van de integriteitscoördinator van gemeente Haarlemmermeer. Naar aanleiding van die training zijn binnen de gemeente per afdeling dilemma's in kaart gebracht, die de leidinggevenden vervolgens met de medewerkers hebben besproken. Ambtenaren worden niet getraind. Wel is er in 2013 voor het eerst een integriteitsweek georganiseerd. Tijdens die week hebben afdelingshoofden integriteit in het werkoverleg aan de orde werd gesteld. Op welke manier ze dat deden, stond hen vrij. Daarnaast heeft de gemeente het verplicht gesteld dat integriteit aan de orde komen tijdens de functionerings- en beoordelingsgesprekken. De uitkomsten hiervan worden vastgelegd op een daarvoor bestemd formulier.

Het integriteitsbeleid wordt niet verantwoord aan de raad, zoals is voorgeschreven. Er zijn plannen om integriteit op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, maar dat is op dit moment nog niet het geval.

Overige normen

De ondernemingsraad en de ambtelijke organisatie worden niet geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid. Dit komt mede door dat er geen samenhangend integriteitsbeleid is en integriteit geen structureel thema is binnen de gemeente.

3.5 Integriteitsbeleid politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers vervullen een voorbeeldfunctie voor de burgers en voor hun ambtenaren. Zij zijn verantwoordelijk voor de integriteit van hun organisatie en dus voor de integriteit van hun ambtenaren. In veel gemeenten vervult de burgemeester de rol van hoeder van de gemeentelijke integriteit, zowel voor de ambtenaren als voor de politieke ambtsdragers. Die verantwoordelijkheid vloeit nu niet expliciet voort uit de Gemeentewet. Wel stelt de Gemeentewet (art. 170, lid 3) in algemene zin dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden bevordert. Er ligt momenteel een voorstel om expliciet in de Gemeentewet op te nemen dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert.

De burgemeester van Bloemendaal geeft aan die rol op dit moment ook voor zichzelf te zien en veel waarde te hechten aan het thema integriteit. De burgemeester is van mening dat integriteit, zeker in een kleine organisatie, vooral pragmatisch moet worden benaderd. Zo hecht de burgemeester veel waarde aan het afleggen van de eed en belofte en bespreekt hij daarbij structureel het thema integriteit. Het bespreekbaar maken van integriteit is volgens hem erg belangrijk. De organisatiecultuur speelt het belangrijke rol bij het bevorderen en bespreekbaar maken van integriteit. Daarom is in de nota 'Bloemendaalse manier van werken' ook aandacht voor integriteit.

Naast een gedragscode voor de raad en het college, en de wettelijke verplichting voor politieke ambtsdragers om de eed of belofte af te leggen, is er binnen de gemeente weinig vastgelegd omtrent integriteit specifiek voor politieke ambtsdragers. Wat betreft de 'soft controls' geeft de burgemeester aan binnen het college regelmatig integriteitscasussen te bespreken. Voor de raad als geheel zijn er geen trainingen of andere activiteiten op het gebied van integriteit. In dit onderzoek is het integriteitsbeleid van de afzonderlijke fracties overigens niet betrokken.

4. Conclusies en aanbevelingen.

4.1 Conclusies

Integriteitsbeleid is meer dan het op papier zetten van gedragsregels of het incidenteel organiseren van een integriteitsmiddag. Dit onderzoek is dan ook geen 'afvinklijst' van normen. Een overheidsorganisatie kan weliswaar conform de normen een gedragscode hebben, als de essentie hiervan niet wordt uitgedragen wordt het beoogde doel van de norm alsnog niet bereikt. Bij integriteit gaat het om het geheel: het beleid, het borgen van de maatregelen en het uitdragen hiervan. Oftewel: het stelsel van integriteitszorg. Iedere overheidsorganisatie is vrij om te kiezen op welke wijze hiermee wordt omgegaan, binnen de wettelijke en afgesproken kaders. De rekenkamer heeft onderzocht welke keuzes de gemeente Bloemendaal heeft gemaakt. De centrale vraag is als volgt:

Centrale vraagstelling

<i>Op welke wijze heeft de gemeente Bloemendaal maatregelen getroffen om inbreuken op de integriteit te voorkomen en in hoeverre worden deze maatregelen uitgedragen?</i>

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Bloemendaal integriteit vooral pragmatisch aanpakt: bijvoorbeeld door integriteit op vaste momenten (eed/belofte, functioneringsgesprek) of incidenteel (integriteitsweek) te bespreken. Bloemendaal voldoet aan de meeste wettelijke normen. Waar het echter aan ontbreekt, is een samenhangend integriteitsbeleid. Het formaliseren van het integriteitsbeleid draagt bij aan de duurzame verankering en de effectiviteit van het beleid binnen de organisatie en voorkomt dat het blijft bij incidentele opzichzelfstaande activiteiten. Dit maakt het ook mogelijk om het beleid te verantwoorden, zowel aan de raad als aan de medewerkers. Bloemendaal heeft er echter bewust voor gekozen integriteit pragmatisch aan te pakken. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Onderzoeksvraag 1

<i>Op welke wijze heeft de gemeente het integriteitsbeleid vormgegeven?</i>

De gemeente Bloemendaal heeft geen integriteitsbeleid in de vorm van een samenhangend beleidsstuk, zowel voor de ambtelijke organisatie als voor de raad niet. Dit is een bewuste keuze geweest: integriteit wordt vooral pragmatisch aangepakt, bijvoorbeeld door het thema aan te kaarten tijdens de eed/belofte of tijdens werkoverleg. Hiermee ontbreekt het echter aan een structurele aanpak, met concrete doelstellingen voor langere termijn, het benoemen van verantwoordelijkheden, de inzet van middelen en monitoring van het beleid. Er is weliswaar een stappenplan opgesteld op basis waarvan concrete verbeteringen zijn gerealiseerd, dit stappenplan

heeft echter nog niet geleid tot een samenhangend beleidsstuk. Zonder een beleid te formaliseren en doelstelling te benoemen kan bijvoorbeeld niet geëvalueerd en verantwoord worden. Een pragmatische aanpak in combinatie met doelstellingen voor de langere termijn en het beschrijven van de aanpak en instrumenten draagt bij aan het verankeren van integriteit en de effectiviteit van het beleid.

Onderzoeksvraag 2

Op welke wijze zijn de maatregelen geborgd binnen de organisatie?

De gemeente Bloemendaal voldoet aan de wettelijke normen voor het borgen van integriteit binnen de organisatie, op één norm na: er is geen onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een misstand en/of integriteitsschending. Een van de redenen hiervoor is dat er zelden schendingen zijn, en dat wanneer er een schending is, deze door een externe partij wordt onderzocht. Een onderzoeksprotocol is echter een belangrijke voorwaarde voor het doen van zorgvuldig onderzoek. Voor degene die de schending meldt, maar ook voor de overige betrokkenen, is het belangrijk om te weten op welke wijze gehandeld moet worden om een onderzoek te verrichten. Hiervoor zijn diverse modellen beschikbaar, bijvoorbeeld bij VNG of BIOS.

Wat betreft de overige normen voldoet de gemeente niet volledig. Zoals eerder aangegeven is een aantal normen voor Bloemendaal minder relevant, vanwege de omvang van de gemeentelijke organisatie. Zo heeft Bloemendaal bijvoorbeeld geen aanvullend protocol voor werken met vertrouwelijke informatie, omdat dit nooit tot zelden voorkomt en de gedragscode hierin al voorziet. Het aanstellen van een (deeltijd) integriteitscoördinator of –functionaris is echter wel aan te bevelen. Dit hangt samen met het opstellen van een integriteitsbeleid. Deze functionaris kan het beleid namelijk uitdragen, agenderen en tevens bewaken.

Onderzoeksvraag 3

Op welke wijze wordt het integriteitsbeleid uitgedragen binnen de gemeente?

Wat betreft het uitdragen van het beleid, voldoet de gemeente niet aan alle wettelijke en de overige normen. De uitzondering zijn de normen voor de eed of belofte na de aanstelling van nieuwe ambtenaren en het bespreken van integriteit tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken. De overige normen hebben vooral te maken met het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid (aan de raad, ondernemingsraad, het personeel), dat gebeurt op dit moment niet. Verantwoording afleggen is een onderdeel van het effectueren van het integriteitsbeleid binnen de organisatie. In 2013 zijn diverse maatregelen genomen om het uitdragen van integriteit binnen de organisatie te verbeteren. Zo heeft het management in 2013 een dilemmatraining gehad, en is er voor het eerst een organisatiebrede integriteitsweek georganiseerd. Het uitdragen van het beleid voor politieke ambtsdragers gebeurt zeer beperkt.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de deelconclusies uit dit onderzoek doet de rekenkamer de volgende twee aanbevelingen.

1. Stel integriteitsbeleid op, evalueer en verantwoord dit

- Stel in samenspraak met de raad een samenhangend integriteitsbeleid op. Verwerk daarin in ieder geval een visie en doelstellingen, en de wijze waarop het beleid zal worden uitgedragen;
- Evalueer dit beleid periodiek en pas het beleid hierop aan indien noodzakelijk;
- Zorg ervoor dat integriteit periodiek verantwoord wordt richting de raad. Maak vooraf afspraken met de raad over de wijze waarop dit gebeurt.

2. Draag het beleid uit

- Maak integriteit een structureel thema binnen de organisatie, onder andere door de integriteitsweek jaarlijks te blijven organiseren en medewerkers periodiek training te geven;
- Maak een functionaris binnen de organisatie verantwoordelijk voor het coördineren, uitdragen en bewaken van het integriteitsbeleid;
- Bespreek met de raad de mogelijkheid om integriteit in de vorm van trainingen of als onderdeel van het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden terug te laten komen.

5. Reactie college en nawoord.

Reactie college

Op 12 november 2013 heeft het college van B&W een reactie op het conceptrapport gestuurd. Hieronder volgt een samenvatting van die reactie, de integrale reactie is opgenomen in bijlage III.

Het college ziet de aanbevelingen van de rekenkamer als adviezen voor het doorzetten van het huidig beleid, en wil als volgt met de aanbevelingen omgaan:

- In 2014 zal een doorontwikkeling plaats vinden naar een nota integriteit, verantwoording en evaluatie wordt een alinea in begroting/jaarverslag in de paragraaf bedrijfsvoering;
- Onderdeel van deze nota is een onderzoeksprotocol bij een integriteitsschending;
- De coördinerende functie is/wordt belegd bij p&o.

Tot slot geeft het college aan bij het doorontwikkelen van het integriteitsbeleid rekening te willen houden met integriteit van de raad, en verzoekt de rekenkamer haar onderzoek hiertoe uit te breiden.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen ten aanzien van het opstellen, verantwoorden en evalueren van integriteitsbeleid overneemt. Het is van belang dit in samenspraak met de raad te doen. Het college gaat niet in op de aanbeveling om integriteit als thema structureel uit te dragen. De rekenkamer wijst er op dat juist de samenhang tussen beleid en het uitdragen hiervan van belang is.

De rekenkamer ziet het als positief dat het college bij de doorontwikkeling van beleid rekening houdt met de raad. Zoals gebruikelijk zal over een aantal jaren ook voor dit onderzoek een vervolgonderzoek worden uitgevoerd. Het integriteitsbeleid voor de raad zal dan deel uitmaken van het onderzoek.

Bijlage I - Bronnen

Documenten

- Aanvullende klachtenregeling gemeente Bloemendaal 1999
- Gedragscode bestuurders gemeente Bloemendaal 2007
- Integriteitswijzer BIOS
- Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, BIOS (2006)
- Regeling klachtenbehandeling ongewenst gedrag op het werk gemeente Bloemendaal 2009
- Regeling afleggen eed en belofte gemeente Bloemendaal 2009
- Regeling ambtelijke integriteit gemeente Bloemendaal 2009
- Regeling klokkenluiders gemeente Bloemendaal 2009
- Plan van aanpak 'fraud control' n.a.v. Quick Scan fraude OVO

Gesprekken

- Hans Foppe – Juridisch controller
- Katinka Kensen – Hoofd bedrijfsbureau/Adjunct-directeur
- Marco de Lange – Medewerker Personeel en organisatie
- Ruud Nederveen – Burgemeester

Bijlage II - Normen per deelvraag

Op welke wijze heeft de gemeente het integriteitsbeleid vormgegeven?	
<i>Wettelijke normen:</i>	
In een schriftelijk document is het samenhangend integriteitsbeleid vastgelegd. In dit document is de visie en zijn de ambities van de organisatie op het gebied van integriteit terug te vinden.	Nee
De organisatie beschikt over een goed kenbare en actuele gedragscode, met daarin minimaal de onderwerpen misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling, discriminatie, de omgang met vertrouwelijke informatie en het aannemen van geschenken en uitnodigingen. In de gedragscode zijn de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader uitgewerkt.	Ja
<i>Overige normen:</i>	
De organisatie heeft in haar integriteitsbeleid aangegeven hoe zij haar beleid blijft bewaken en evalueren.	Nee

Op welke wijze zijn de maatregelen geborgd binnen de organisatie?	
<i>Wettelijke normen:</i>	
De organisatie draagt er zorg voor dat alvorens een ambtenaar wordt aangesteld een actuele verklaring omtrent het gedrag is overgelegd.	Ja
Er is een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken. In die regeling is opgenomen dat de nevenwerkzaamheden van bepaalde ambtenaren openbaar gemaakt worden, namelijk daar waar dit voor de bescherming van de integriteit van de openbare dienst noodzakelijk is. In de regeling is ook opgenomen dat nevenwerkzaamheden die de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in de weg staat, zijn verboden.	Ja
Er is een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en bezit van en transactie in effecten. De organisatie heeft een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen.	Ja
Er is een procedure voor het melden van (vermoedens van) misstanden (klokkenluidersregeling) met daarin waarborgen voor de melder die te goeder trouw meldt en toegang tot een onafhankelijke instantie.	Ja
De organisatie beschikt over een onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een misstand en/of integriteitsschending waarin onder meer de onderzoeksbevoegdheden en methoden en de rechten en plichten van alle bij het onderzoek betrokken partijen zijn vastgelegd.	Nee

<i>Overige normen:</i>	
De organisatie heeft een integriteitsfunctionaris/coördinator aangesteld.	Nee
De organisatie heeft een vertrouwenspersoon integriteit aangesteld.	Ja
De organisatie heeft integriteit een plaats gegeven in de normale bedrijfsvoeringsinstrumenten.	Ja
De organisatie heeft een actueel overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen. De organisatie treft aan de hand hiervan maatregelen ter voorkoming van integriteitsschendingen bijvoorbeeld door middel van een heldere functieomschrijving, functiescheiding en roulatie en het vermijden van solofuncties.	Deels
Voor ambtenaren die functioneel veel met vertrouwelijke informatie werken worden nadere voorschriften bepaald, bijv. het verplicht ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring.	n.v.t.
Er is een geactualiseerd overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden.	Nee
De organisatie heeft geregeld dat de melding van financiële belangen in verband met de vertrouwelijkheid hiervan bij een speciale functionaris kan worden gedaan, bijvoorbeeld bij de integriteitscoördinator. De organisatie heeft functionarissen/functies aangewezen voor wie een meldplicht geldt.	Nee
De organisatie heeft beleid vastgesteld ten aanzien van inkoopbeleid en ten aanzien van aanbestedingen.	Ja

Op welke wijze wordt het integriteitsbeleid uitgedragen binnen de gemeente?	
<i>Wettelijke normen:</i>	
De organisatie heeft het onderwerp integriteit een vaste plek gegeven in de functionerings- en beoordelingsgesprekken.	Ja
De organisatie zorgt dat alle ambtenaren getraind zijn in het omgaan met dilemma's.	Deels
De organisatie laat nieuwe ambtenaren zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of de belofte afleggen.	Ja
Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met de gemeenteraad vast hoe er jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving ervan.	Nee
Het bevoegd gezag legt vervolgens jaarlijks verantwoording af op de vastgestelde wijze aan de gemeenteraad.	Nee
<i>Overige normen:</i>	
Het bevoegd gezag informeert de Ondernemingsraad over het gevoerde integriteitsbeleid.	Nee
Op centraal niveau wordt informatie beschikbaar gesteld voor ambtenaren over het gevoerde integriteitsbeleid.	Nee
De organisatie heeft ter bevordering van het lerend vermogen van de organisatie op centraal niveau (geanonimiseerde) informatie beschikbaar voor managers over geconstateerde integriteitsschendingen.	Nee

Bijlage III – Reactie college



Bedrijfsbureau

Rekenkamer Bloemendaal (per brief en per *email*)
t.a.v. mw E.J. de Vries
Postbus 201
2050 AE OVERVEEN

Gemeente Bloemendaal
Postbus 201
2050 AE Overveen
T 14 023
gemeente@bloemendaal.nl
www.bloemendaal.nl

Datum : 12 november 2013
Uw kenmerk : uw brief d.d. 17 oktober 2013
Ons kenmerk : 2013038674
Behandeld door : R. Goossens
Doorkiesnummer : 023-5225596
Onderwerp : bestuurlijke reactie onderzoek integriteit
Verzonden : **28 NOV. 2013**
Bijlage(n) :

Geachte mevrouw de Vries,

Dank voor uw brief van 17 oktober 2013. Graag geven wij u in deze brief onze bestuurlijke reactie op uw onderzoek integriteit.

Rapportage integriteit

Uw belangrijkste conclusies zijn het ontbreken van een samenhangend integriteitsbeleid, het ontbreken van een onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek n.a.v. een misstand en/of integriteitsschending alsmede het uitdragen en verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. In feite is uw advies het doorontwikkelen van het beleid dat ons college reeds voert.

Ons college wil als volgt omgaan met uw adviezen:

- In 2014 zal een doorontwikkeling plaats vinden naar een nota integriteit, verantwoording en evaluatie wordt een alinea in begroting/jaarverslag in de paragraaf bedrijfsvoering;
- Onderdeel van deze nota is een onderzoeksprotocol bij een integriteitsschending;
- De coördinerende functie is/wordt belegd bij p&o;

Graag zouden we bij de doorontwikkeling van het integriteitsbeleid rekening houden met integriteit van de raad. Daarom zou ons college graag zien dat u uw onderzoek hiertoe uit zou breiden.

Er is een wetswijziging voorgesteld om art. 170 Gemeentewet zodanig aan te passen zodanig dat dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit bevordert. Om het bijzondere karakter van deze verantwoordelijkheid in relatie tot de zorgplichten uit het eerste lid van artikel 170 te benadrukken, is in het wetsvoorstel gekozen voor een afzonderlijke bepaling in een nieuw tweede lid. Dat neemt niet weg dat voorop staat dat wethouders en raadsleden, alsmede andere organen van het gemeentebestuur, alsmede ambtenaren primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun

BLOEMENDAAL OVERVEEN AERDENHOUT BENNEBROEK VOGELENZANG



integer handelen. Het is ons voornemen om de vernieuwde wetgeving op het punt van integriteit wat betreft het professioneel handelen van de raadsleden mee te nemen bij het opstellen van de nota integriteit.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

 , burgemeester

 , secretaris