

Van een impliciet naar een expliciet

Integriteitbeleid



Rekenkamercommissie BEL-gemeenten

September 2010

INDEX

1. SAMENVATTING	1
2. INTRODUCTIE, VISIE, DOEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN	5
2.1. INTRODUCTIE	5
2.2. VISIE OP HET INTEGRITEITBELEID	5
2.3. DOELSTELLING	7
2.4. ONDERZOEKSMODEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN	7
2.4.1. <i>Onderzoeksmodel</i>	7
2.4.2. <i>Centrale vragen</i>	9
2.5. LEESWIJZER	9
3. ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	10
3.1. ONDERZOEKSVERLOOP	10
3.2. BRONNENOVERZICHT (INTERVIEWS EN DOCUMENTEN)	10
3.2.1. <i>Geïnterviewden</i>	10
3.2.2. <i>Documenten</i>	11
4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES	12
4.1. INTRODUCTIE	12
4.2. KWALITEIT VAN HET INTEGRITEITBELEID	12
4.2.1. <i>Conclusie</i>	13
4.2.2. <i>Bevindingen</i>	13
4.3. DUIDELIJKE REGELS EN NORMEN STELLEN	16
4.3.1. <i>Conclusie</i>	16
4.3.2. <i>Bevindingen</i>	17
4.4. BASISWAARDEN VAN DE ORGANISATIES	20
4.4.1. <i>Conclusie</i>	20
4.4.2. <i>Bevindingen</i>	21
4.5. COMMUNICATIE EN INFORMATIESYSTEMEN	24
4.5.1. <i>Conclusie</i>	24
4.5.2. <i>Bevindingen</i>	25
5. AANBEVELINGEN	27
5.1. INLEIDING	27
5.2. HANDVATTEN VOOR VERBETERING	27
BIJLAGE CHECKLIST	28

1. SAMENVATTING

Achtergrond

Met de wijziging van de Ambtenarenwet per 1 maart 2006 (STB. 2005, 695) is er veel op onze gemeenten afgekomen. De wetswijziging betekent voor de gemeente een verplichting om op expliciete wijze invulling te geven aan 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, belangenverstrengeling en discriminatie. Dit integriteitbeleid dient een vast onderdeel te zijn van het personeelsbeleid door integriteit in ieder geval in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen alsmede door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit. In de wet is ten slotte de verplichting opgenomen om een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen en over het gevoerde integriteitbeleid en de naleving van de gedragscode jaarlijks verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

Doelstelling en onderzoeksmodel

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt:

Een oordeel geven over de kwaliteit van het integriteitsysteem (dat de integriteit van de BEL gemeenten op ambtelijk niveau moet waarborgen), teneinde de organisatie aanvullende zekerheid te geven over de afdekking van de integriteitrisico's alsmede handvatten te bieden voor (daar waar mogelijk) verdere verbetering daarvan.

Onderzoeksverloop

Het onderzoek is grotendeels verlopen zoals gepland. Het onderzoeksproces zelf verliep voorspoedig. Respondenten waren goed bereikbaar en verleenden op een prettige manier medewerking aan het onderzoek. Daarbij toonden zij een open houding en veel bereidheid om aspecten toe te lichten.

Opvallend was dat er een groot aantal documenten, zoals opgenomen in het plan van aanpak, niet aanwezig was binnen de BEL-organisatie. De aanwezige documenten waren goed toegankelijk. De geïnterviewden van de drie gemeenten hebben aangegeven dat het beleid dat voor de BEL-organisatie wordt ontwikkeld ook voor de drie gemeenten zal gaan gelden.

Centrale vragen en conclusies

Inleiding

De BEL-organisatie is een relatief jonge organisatie die nog volop in beweging is. Voordat wij de centrale onderzoeksvragen beantwoorden, benadrukken wij dat onlangs pas de eerste stappen zijn gezet om het thema integriteit op de kaart te zetten. Het belangrijkste hiervan is de onlangs opgestelde gedragscode integriteit. De resultaten van dit onderzoek kunnen naar ons idee bijdragen om de volgende stappen te ondernemen.

Centrale vraag 1

Wat is de kwaliteit van het integriteitbeleid?

Conclusie centrale vraag 1

De kwaliteit van het integriteitbeleid is nog onvoldoende vorm gegeven. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Het integriteitbeleid is niet gebaseerd op een strategisch risicoanalyse
- De risicovolle functie zijn niet vooraf geïdentificeerd.
- Het integriteitbeleid maakt nog geen expliciet onderdeel uit van de managementcyclus
- Er is nog geen uniforme handswijze zijn voor het omgaan met zaken in een grijs gebied wanneer blijkt dat iets niet geregeld is

Centrale vraag 2

Zijn er duidelijke regels en normen gesteld om integriteitinbreuken te voorkomen?

Conclusie centrale vraag 2

De huidige regels en normen om integriteitsinbreuken te voorkomen zijn over het algemeen duidelijk. De regels en normen zijn echter nog niet volledig. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Er is geen specifiek integriteitsbeleid geformuleerd voor risicovolle gebieden.
- Er zijn geen duidelijke procedures voor het melden van integriteitsinbreuken.
- Een regeling om een draaideurconstructie te voorkomen ontbreekt.
- Een procedure voor het opleggen van sancties ontbreekt.

Centrale vraag 3

Waarborgen de basiswaarden van de gemeenten een goed integriteitsbeleid?

Conclusie centrale vraag 3

De basiswaarden van de BEL-gemeenten waarborgen nog onvoldoende een goed integriteitsbeleid. Belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Medewerkers van de BEL-organisatie zijn onvoldoende tot niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de gedragscode.
- Management ondersteunt het zelfcorrigerend vermogen door medewerkers zelf nog onvoldoende.
- Voorbeeldgedrag van het management wordt nog onvoldoende ervaren door de medewerkers.
- Onvoldoende tot geen aandacht van het management voor opleidingen die betrekking hebben op het thema integriteit.

Centrale vraag 4

Zijn er adequate communicatie- en informatiesystemen getroffen voor het integriteitsbeleid?

Conclusie centrale vraag 4

Er zijn nog onvoldoende adequate communicatie- en informatiesystemen aangetroffen voor het integriteitbeleid. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Communicatie tussen medewerkers en management over het thema integriteit komt onvoldoende voor.
- Het thema integriteit komt niet tot nauwelijks ter sprake in functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De bevindingen waarop deze conclusies zijn gebaseerd worden gepresenteerd in de hoofdstuk 4.

Aanbevelingen

Het is van belang integriteit veel explicieter in de organisatie te verankeren. De eerste stappen zijn gezet echter voor een goede werking dient nog een aantal vervolgstappen te worden gezet. Dit rapport kan als leidraad dienen voor de ontwikkeling daarvan. In de bijlage staan de punten opgenomen waaraan een goed integriteitbeleid moet voldoen. Wij bevelen de raden aan de BEL-organisatie op te dragen het integriteitbeleid op korte termijn verder te ontwikkelen zodat het aan al deze punten voldoet. De checklist in de bijlage kan dan door de organisatie en de raden worden gehanteerd als toetsingskader voor komende beleidsstukken.

2. INTRODUCTIE, VISIE, DOEL EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

2.1. Introductie

Met de wijziging van de Ambtenarenwet per 1 maart 2006 (STB. 2005, 695) is er veel op onze gemeenten afgekomen. De wetswijziging betekent voor de gemeente een verplichting om op expliciete wijze invulling te geven aan 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, belangenverstrengeling en discriminatie. Dit integriteitbeleid dient een vast onderdeel te zijn van het personeelsbeleid door integriteit in ieder geval in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen alsmede door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit. In de wet is ten slotte de verplichting opgenomen om een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen en over het gevoerde integriteitbeleid en de naleving van de gedragscode jaarlijks verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

2.2. Visie op het integriteitbeleid

Integriteit is een breed begrip. Integriteit zou als een “containerbegrip” aangeduid kunnen worden. Het omvat uiteenlopende risico's, zoals fraude, doorgeven van informatie, belangenverstrengeling, ongewenste omgangsvormen, etc. .

Bij ieder organisatieonderdeel/proces spelen wel integriteitaspecten: hoe ga je om met belangen, hoe ga je om met elkaar, hoe ga je om met informatie, hoe ga je om met bedrijfsmiddelen, etc.

Deze integriteitaspecten kunnen per organisatieonderdeel en per organisatieproces sterk verschillen: bij beleidsontwikkeling spelen bij voorbeeld geheel andere integriteitaspecten dan bij inkoop.

Bij integriteit spelen zowel zaken waarbij duidelijk is wat wel en wat niet mag (heldere regels) als zaken waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen meerdere conflicterende belangen/principes (dilemma's). Dan gaat het om de kwaliteit van die afweging.

Dit betekent niet alleen aandacht voor regels, maar ook voor cultuur; niet alleen aandacht voor afzonderlijke initiatieven, maar ook voor een samenhangende visie op professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid. Integriteit kan dan een kwaliteitskenmerk van de organisatie en van haar medewerkers worden. Het integriteitbeleid kan dan een bijdrage leveren aan een lerende, professionele organisatie, gebaseerd op betrouwbaarheid en vertrouwen.

Bij integriteitbeleid zijn intern veel partijen meer of minder betrokken:

- De politieke leiding: Burgemeester & wethouders en de gemeenteraad;
- De ambtelijke leiding: gemeentesecretaris en de directie;
- Ondersteunende bedrijfsvoeringfuncties: personeelszaken, financiële zaken, interne zaken, juridische zaken, vertrouwenspersonen, voorlichting etc.;
- Beleids- en uitvoerende afdelingen en/of sectoren.

Integriteitbeleid veronderstelt een risicobenadering:

Het is volstrekt niet zinvol ieder integriteitrisico (vooraf) te willen afdekken. Wel is dit zinvol voor de belangrijke integriteitrisico's, namelijk de integriteitrisico's die een bedreiging kunnen vormen voor het bereiken van de organisatiedoelstellingen. Op die integriteitrisico's zou de organisatie zicht moeten hebben en die zou de organisatie met adequate maatregelen moeten beheersen om "in control" te zijn.

Integriteitmaatregelen kunnen op verschillende beleidsterreinen worden genomen:

- organisatie/cultuur;
- personeelsbeleid;
- administratieve organisatie/interne controle;
- beveiliging.

Integriteitbeleid kan gericht zijn op het voorkomen van integriteitsinbreuken (preventief beleid); integriteitbeleid kan ook gericht zijn op hoe te handelen op het moment dat er een signaal binnenkomt dat er mogelijk een integriteitsinbreuk is gepleegd.

2.3. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt:

Een oordeel geven over de kwaliteit van het integriteitsstelsel (dat de integriteit van de BEL gemeenten op ambtelijk niveau moet waarborgen), teneinde de organisatie aanvullende zekerheid te geven over de afdekking van de integriteitsrisico's alsmede handvatten te bieden voor (daar waar mogelijk) verdere verbetering daarvan.

2.4. Onderzoeksmodel en centrale onderzoeksvragen

2.4.1. Onderzoeksmodel

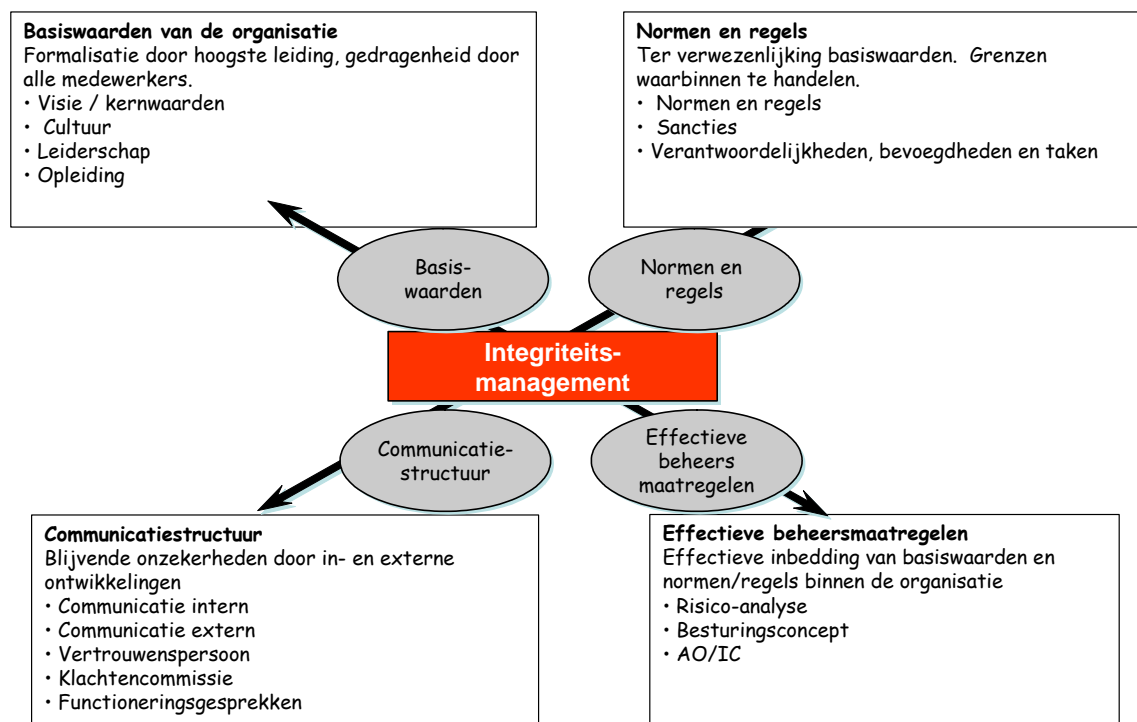
In essentie is onze visie dat het waarborgen van integriteit een combinatie vereist van een nalevingstrategie (via duidelijke regels en de bewaking van de naleving daarvan) en een stimuleringsstrategie, gericht op bewustwording, op het 'tussen de oren' krijgen van de regels. Daarbij is niet alles in regels te vatten en is vaak niet sprake van zwart/wit-situaties. Het waarborgen van integriteit in die situaties vereist ook de stimuleringsstrategie.

In het verlengde hiervan is een geheel van 'harde' en 'zachte' maatregelen vereist om integriteit te waarborgen. Het onderzoek richt zich dus op die combinatie. Een model dat goed aansluit op deze visie en waarin beide benaderingen en soorten maatregelen in onderlinge samenhang worden beschouwd is het model van Simons¹.

Met dit model is uitgebreide ervaring opgedaan, ook in integriteit audits (zie onderstaande

¹ Simons, Levers of Control, Control in an age of empowerment, Harvard Business Review, March/April 1995.

figuur². Het model van Simons kent vier typen beheersmaatregelen elk met zijn eigen aspecten. In onderstaand figuur is het model kernachtig gevisualiseerd.



Het hierboven genoemde onderzoeksmodel is uitgewerkt in een groot aantal (sub)onderzoeksvragen en gedetailleerde beoordelingscriteria. In bijlage I vindt u alle (sub)onderzoeksvragen en beoordelingscriteria per type beheersmaatregel.

Het onderzoek geeft aan in welke mate de betrokken organisaties voldoen aan deze criteria. Het inzicht is noodzakelijk om die zaken aan te kunnen wijzen die nu niet goed lopen en dus kunnen worden verbeterd. Het onderzoek is gericht op het signaleren van verbetermogelijkheden en het doen van mogelijke aanbevelingen hieromtrent.

² In het boek Integriteitsbeleid bij het Rijk, van Robert Vos en Hillie Beentjes wordt het model in detail beschreven. In dit model zijn de aspecten van het Rijksbreed Toetsingskader in het model van Simons gebracht.

In de volgende paragraaf worden de centrale onderzoeksvragen behandeld.

2.4.2. Centrale vragen

Teneinde een antwoord te kunnen geven op de doelstelling worden centrale onderzoeksvragen geformuleerd. Deze centrale onderzoeksvragen zijn gebaseerd op onderzoeksmodel, zoals hierboven beschreven.

De vier centrale onderzoeksvragen zijn:

1. *Wat is de kwaliteit van het integriteitbeleid?*
2. *Zijn er duidelijke regels en normen gesteld om integriteitsbreuken te voorkomen?*
3. *Waarborgen de basiswaarden van de gemeenten een goed integriteitbeleid?*
4. *Zijn er adequate communicatie- en informatiesystemen getroffen voor het integriteitbeleid?*

2.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (3) wordt de onderzoeksmethodologie besproken. Aangegeven wordt hoe de uitvoering van het onderzoek is verlopen en op welke punten is afgeweken van het oorspronkelijke plan van aanpak. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen en conclusies gepresenteerd. Gestart wordt met de belangrijkste conclusies per centrale onderzoeksvraag. Vervolgens worden de detailbevindingen, die aan de conclusies ten grondslag liggen, gepresenteerd. In hoofdstuk 5 zijn tenslotte de aanbevelingen opgenomen.

3. ONDERZOEKSMETHODOLOGIE

3.1. Onderzoeksverloop

Het onderzoek is grotendeels verlopen zoals gepland. Het onderzoeksproces zelf verliep voorspoedig. Respondenten waren goed bereikbaar en verleenden op een prettige manier medewerking aan het onderzoek. Daarbij toonden zij een open houding en veel bereidheid om aspecten toe te lichten.

Opvallend was dat er een groot aantal documenten, zoals opgenomen in het plan van aanpak, niet aanwezig was binnen de BEL-organisatie. De aanwezige documenten waren goed toegankelijk.

3.2. Bronnenoverzicht (interviews en documenten)

3.2.1. *Geïnterviewden*

Na bestudering van de onderstaande documenten is de hieruit verkregen informatie getoetst en aangevuld door middel van het afnemen van een aantal interviews.

Voor de interviews zijn de volgende functionarissen geïnterviewd:

- 1 Wethouder per gemeente;
- Gemeentesecretarissen per gemeente;
- Directeur BEL-organisatie;
- Opsteller beleidsnotities en gedragscodes;
- Vertrouwenspersoon;
- Hoofd & medewerker Informatievoorziening;
- Hoofd & medewerker P&O;
- Hoofd & medewerker Financiële zaken/controller;
- 4 Beleidsmedewerkers;
- 4 ondersteunende medewerkers;
- Vertegenwoordiger(s) Ondernemingsraad, 1 groepsgesprek.

De interviews zijn door twee rekenkamerleden uitgevoerd. Van alle interviews is een verslag gemaakt dat ter beoordeling aan de geïnterviewde is voorgelegd. Op twee verslagen na zijn alle interviewverslagen, eventueel na kleinen aanpassingen, geaccordeerd door de geïnterviewden.

3.2.2. Documenten

De volgende documenten zijn onderzocht

- Beleidsnotities / Gedragscode integriteit;
- Gemeentelijke wet- en regelgeving;
- HRM-beleid;
- Nadere regelingen op het gebied van integriteit, zoals het aannemen van relatiegeschenken, het melden van vermoedens van niet-integer gedrag etc.

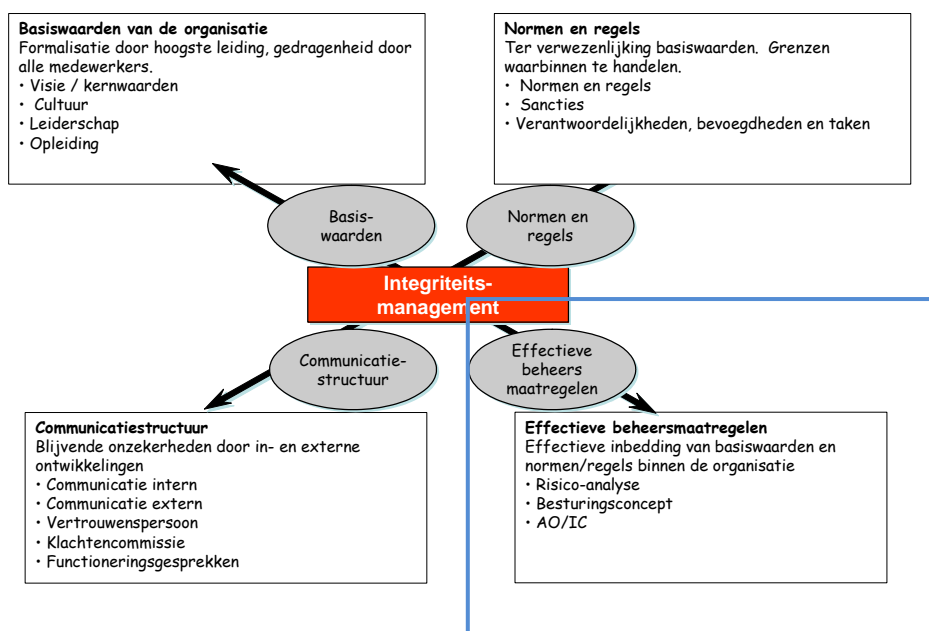
4. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

4.1. Inleiding

In de volgende paragraaf worden de bevindingen per centrale vraag gepresenteerd. Gestart wordt met de hoofdconclusie per centrale vraag. Vervolgens worden de detailbevindingen, op onderzoeksvariabelen niveau gepresenteerd. Per onderzoeksvariabele wordt eerst de 'norm' weergegeven, waarna op detailniveau de bevindingen worden gepresenteerd.

4.2. Kwaliteit van het integriteitbeleid

De eerste centrale vraag betreft de doelen van het integriteitbeleid.



Centrale vraag 1:

Wat is de kwaliteit van het integriteitbeleid?

4.2.1. Conclusie

De kwaliteit van het integriteitbeleid is nog onvoldoende vormgegeven.

De administratieve organisatie en interne controle zijn weliswaar goed geregeld maar de relatie met het integriteitbeleid is onvoldoende gelegd. Wij zien nog de volgende aandachtspunten:

- Het integriteitbeleid is niet gebaseerd op een strategisch risicoanalyse;
- De risicovolle functies zijn niet vooraf geïdentificeerd;
- Het integriteitbeleid maakt nog geen expliciet onderdeel uit van de managementcyclus;
- Er is nog geen uniforme handelwijze zijn voor het omgaan met zaken in een grijs gebied wanneer blijkt dat iets niet geregeld is.

De bevindingen waarop deze conclusie is gebaseerd worden gepresenteerd in de volgende paragraaf.

4.2.2. Bevindingen

De eerste centrale vraag is onderverdeeld in drie onderzoeksvariabelen.

Centrale vraag	Onderzoeksvariabelen
Wat is de kwaliteit van het integriteitbeleid?	<ol style="list-style-type: none">1. Risicoanalyse2. Besturingsconcept3. Administratieve organisatie interne control

Tabel 1. Deelvragen centrale vraag 1

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit de interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

Risicoanalyse

Norm

Het integriteitbeleid zou gebaseerd moeten zijn op een strategische risicoanalyse van het management. Uitgangspunt zou moeten zijn dat kwetsbare gebieden zijn geïdentificeerd en dat er een overzicht is van risicovolle/kwetsbare functies.

Bevindingen

Uit de interviews is gebleken dat het integriteitbeleid niet gebaseerd is op een strategische risicoanalyse van het management van de BEL-organisatie. Deze bevinding is bevestigd door middel van de documentenanalyse. Daarbij is gebleken dat kwetsbare functies niet geïdentificeerd zijn en dat er geen overzicht is van risicovolle/kwetsbare functies.

Besturingsconcept

Norm

Het integriteitbeleid zou als kwaliteitsaspect onderdeel uit dienen te maken van de bedrijfsvoering. Daarbij zal het integriteitbeleid een onderdeel van de planning & controlcyclus/ managementcontrolcyclus moeten zijn.

Bevindingen

Uit interviews en documentstudie is gebleken dat het integriteitbeleid geen expliciet onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering en de managementcontrolcyclus. Impliciet worden wel verbanden gelegd, maar dit vindt onvoldoende gestructureerd plaats.

Administratieve organisatie/interne controle

Norm

De administratieve organisatie en interne controle is goed geregeld zodra er heldere vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn ten aanzien van de financiële processen. Daarbij moet er een uniforme handelwijze zijn voor het omgaan met zaken in een grijs gebied wanneer blijkt dat iets niet geregeld is (overleg vooraf en verantwoording

achteraf). Bij risicovolle functies is functiescheiding toegepast en er zijn heldere en bekende procedures voor de afhandeling van integriteitsbreuken.

Daarbij is het van belang dat er een goede administratie van ziekteverzuim en werktijden is .

Bevindingen

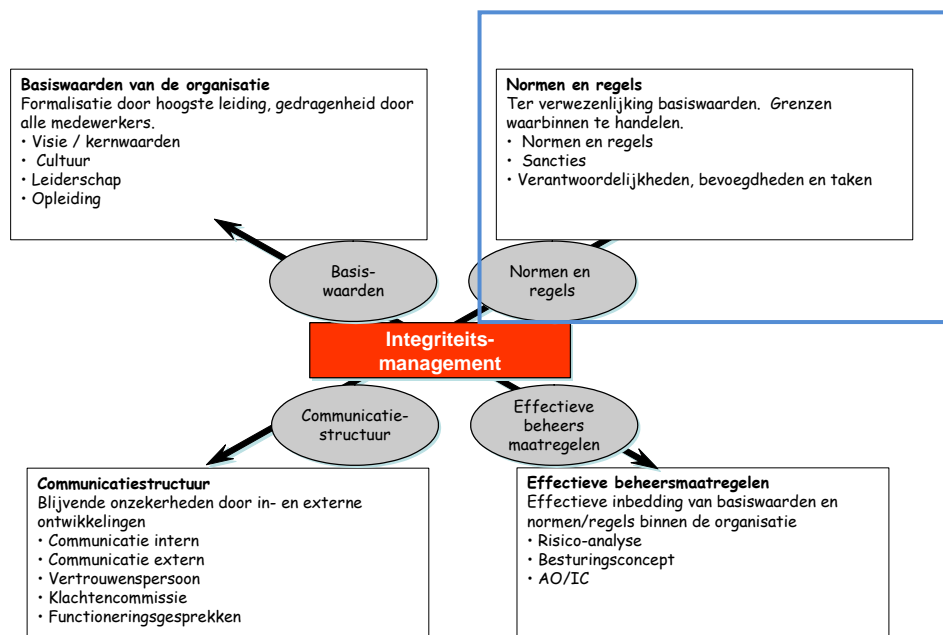
De geïnterviewden geven aan dat de administratieve organisatie en interne controle redelijk goed geregeld is. Zo zijn er volgens de geïnterviewden heldere vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de financiële processen. Deze bevinding is bevestigd door het documentenonderzoek.

Uit documentstudie en interviews is daarnaast gebleken dat er nog onvoldoende duidelijke afspraken zijn voor wat betreft het omgaan met zaken in een grijs gebied wanneer blijkt dat iets niet geregeld is. Uit de gedragscode integriteit blijkt wel dat het belangrijk is, maar wat en hoe hier invulling aan gegeven wordt, wordt niet duidelijk.

De administratie van ziekteverzuim en werktijden is adequaat geregeld, zo blijkt uit alle interviews.

4.3. Duidelijke regels en normen stellen

De tweede centrale vraag gaat over de regels en procedures van het integriteitbeleid



Centrale vraag 2

Zijn er duidelijke regels en normen gesteld om integriteitinbreuken te voorkomen?

4.3.1. Conclusie

De huidige regels en normen om integriteitinbreuken te voorkomen zijn over het algemeen duidelijk. Echter, de regels en normen zijn nog niet volledig. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Er is geen specifiek integriteitbeleid geformuleerd voor risicovolle gebieden.
- Er zijn geen duidelijke procedures voor het melden van integriteitinbreuken.
- Een regeling om een draaideurconstructie te voorkomen ontbreekt.
- De procedures voor het opleggen van sancties ontbreken.

De bevindingen waarop deze conclusie is gebaseerd worden gepresenteerd in de volgende paragraaf.

4.3.2. Bevindingen

De tweede centrale vraag is onderverdeeld in drie onderzoeksvariabelen.

Centrale vraag	Onderzoeksvariabelen
Zijn er duidelijke regels en normen gesteld om integriteitsbreuken te voorkomen?	<ol style="list-style-type: none">1. Regels en normen2. Sancties3. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Tabel 2. Deelvragen centrale vraag 2

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

Regels en normen

Norm

Volgens de norm moet er een actueel schriftelijk vastgesteld integriteitsbeleid zijn, gebaseerd op de bestaande wet- en regelgeving inzake integriteit. De directie van de BEL-organisatie en de drie gemeenten zullen éénmaal per jaar schriftelijk de ondernemingsraad over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode moeten informeren.

Aanvullend daarop is specifiek integriteitsbeleid geformuleerd voor risicovolle gebieden.

Daarbij bevat het integriteitsbeleid concrete en zo mogelijk meetbare doelstellingen en is er een procedure voor de melding van integriteitsbreuken. Tevens bestaat er een centrale registratie en analyse van integriteitsbreuken. Zo zijn er onder andere:

- Voorschriften voor het privé-gebruik van goederen;

- Een klokkenluidersregeling;
- Een regeling om een draaideurconstructie te voorkomen;
- Voorschriften voor het omgaan (produceren, muteren, verspreiden, vermenigvuldigen, administreren, opbergen et cetera) met vertrouwelijke informatie;
- Een regeling voor het aannemen van geschenken (inclusief uitnodigingen, diensten).

Bevindingen

Uit het documentenonderzoek is gebleken dat er nog geen schriftelijke gedragscode integriteit is vastgesteld. Verwacht wordt dat de gedragscode binnen afzienbare tijd vastgesteld wordt. Er is echter geconstateerd dat er hierbij geen specifiek integriteitbeleid voor risicovolle gebieden is opgenomen. Het integriteitbeleid bevat over het algemeen wel duidelijke uitgangspunten. Zo is de gedragscode uitgewerkt in een toelichting met een aantal concrete voorbeelden van integriteitschendingen. Aangezien het integriteitbeleid pas zeer recent en voor de eerste maal is opgesteld, is het nog niet mogelijk geweest de ondernemingsraad te informeren over het gevoerde beleid.

Daarnaast is uit de interviews en documentstudie gebleken dat er geen duidelijke procedures zijn voor het melden van integriteitsinbreuken. Een procedure voor de centrale registratie en analyse van integriteitsinbreuken ontbreekt dan ook.

Uit het documentonderzoek is verder gebleken dat er voorschriften zijn voor het gebruik van privégoederen, er een klokkenluidersregeling is, er voorschriften zijn met betrekking tot het omgaan met vertrouwelijke informatie en dat er een regeling is voor het aannemen van geschenken. Echter een regeling om een draaideurconstructie te voorkomen is niet aangetroffen.

Sancties

Norm

Er zou een procedure voor het opleggen van sancties moeten zijn.

Bevindingen

Uit de interviews en documentstudie is gebleken dat er geen procedures zijn voor het opleggen van sancties.

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Norm

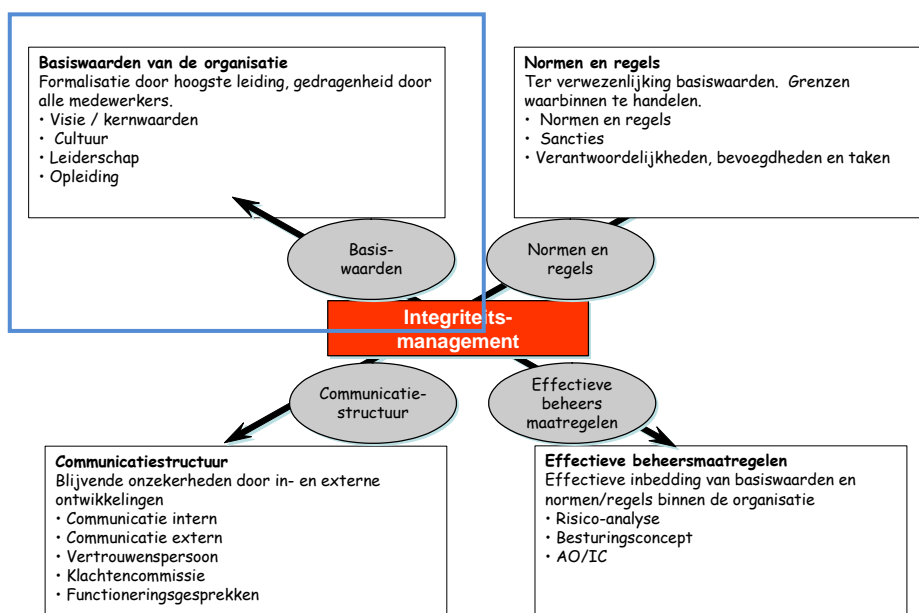
De taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon moeten zijn vastgesteld en de vertrouwenspersoon heeft onder bronbescherming de bevoegdheid adviezen/voorstellen voor aanpak uit te brengen.

Bevindingen

De taken en bevoegdheden van de vertrouwenpersoon zijn bij de geïnterviewden bekend. Ook is bekend dat deze vertrouwenspersoon de bevoegdheid heeft om adviezen/voorstellen uit te brengen onder bronbescherming. Echter uit het documentenonderzoek is geconstateerd dat er geen document beschikbaar is waar deze taken en bevoegdheden daadwerkelijk zijn vastgelegd.

4.4. Basiswaarden van de organisaties

De derde centrale vraag betreft de basiswaarden van het integriteitbeleid



Centrale vraag 3:

Waarborgen de basiswaarden van de gemeenten een goed integriteitbeleid?

4.4.1. Conclusie

De basiswaarden van de BEL-gemeenten waarborgen nog onvoldoende een goed integriteitbeleid.

Belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Medewerkers zijn onvoldoende tot niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de gedragscode;
- Management ondersteunt het zelfcorrigerend vermogen door medewerkers zelf nog onvoldoende;
- Voorbeeldgedrag van het management wordt nog onvoldoende ervaren door de medewerkers;

- Onvoldoende tot geen aandacht van het management voor scholing van medewerkers op het thema integriteit.

De bevindingen waarop deze conclusie is gebaseerd worden gepresenteerd in de volgende paragraaf.

4.4.2. Bevindingen

De derde centrale vraag is onderverdeeld in vier onderzoeksvariabelen.

Centrale vraag	Onderzoeksvariabelen
De basiswaarden van de gemeenten waarborgen een goed integriteitbeleid?	<ol style="list-style-type: none">1. Visie en kernwaarden2. Cultuur3. Leiderschap4. Opleiding

Tabel 3. Deelvragen centrale vraag 3

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

Visie en kernwaarden

Norm

Er moeten duidelijke, heldere waarden en normen zijn vastgesteld in een gedragscode waarbij de medewerkers zijn betrokken bij de totstandkoming er van. Daarbij wordt door alle medewerkers verplicht de ambtseed afgelegd.

Bevindingen

Uit de interviews is bijna unaniem naar voren gekomen dat de medewerkers onvoldoende tot niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de gedragscode. In het integriteitbeleid staat weliswaar een visie opgenomen, maar deze visie is tot stand komen door een select

gezelschap en zonder betrokkenheid van de ambtenaren en de besturen van de drie gemeenten.

De kernwaarden uit het integriteitbeleid zijn daarentegen wel helder geformuleerd.

Daarbij is uit interviews en documentstudie gebleken dat het niet verplicht is de ambtseed af te leggen.

Cultuur

Norm

De cultuur met betrekking tot het thema integriteit komt tot uitdrukking zodra de medewerkers zich bewust zijn van de integriteitrisico's. Daarbij dient er transparantie en openheid te zijn over het handelingen van jezelf en collega's. Daarbij zal de organisatie moeten beschikken over een zogenaamd zelfcorrigerend vermogen door het uiten van kritiek, open communicatie en elkaar aanspreken op (on)gewenst gedrag.

Tevens moet er openheid/transparantie zijn over integriteitsinbreuken en de afhandeling ervan richting medewerkers.

Bevindingen

Uit de interviews komt naar voren dat de medewerkers van mening zijn dat zij zich bewust zijn van de integriteitrisico's. Daarbij geven de geïnterviewden aan dat er transparantie en openheid ervaren wordt binnen de organisaties. Dezelfde geïnterviewden geven daarbij aan dat het zelfcorrigerend vermogen door het uiten van kritiek, open communicatie en elkaar aanspreken op (on)gewenst gedrag nog maar mondjesmaat voorkomt. Dit omdat integriteitsinbreuken naar mening van de geïnterviewden nauwelijks plaatsvinden. Echter met betrekking tot het voorkomen van integriteitsinbreuken geven medewerkers aan dat zij hierin niet direct gesteund worden door het management.

Leiderschap

Norm

Het management dient een voorbeeldfunctie (in woord en daad) te vervullen en het management is zich bewust van de integriteitrisico's.

Bevindingen

Het management heeft tijdens de interviews aangegeven zich bewust te zijn van de integriteitrisico's. Het voorbeeldgedrag dat de medewerkers van hun leidinggevenden mogen verwachten, wordt echter nog zelden ervaren.

Opleiding

Norm

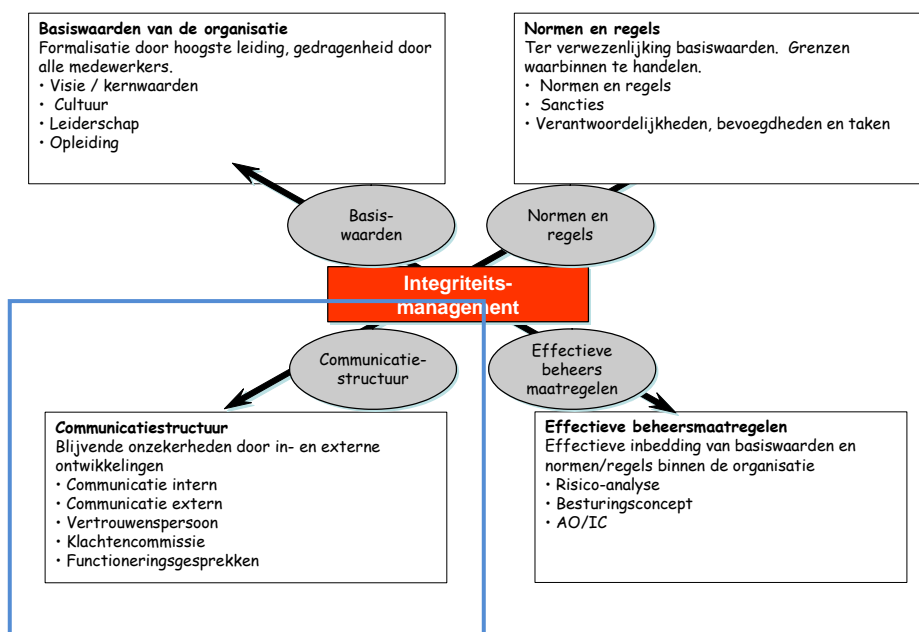
Scholing is een belangrijk onderdeel om het integriteitbeleid te waarborgen. Zo zal er veel aandacht voor integriteit bij het introductieprogramma van nieuwe medewerker moeten zijn en zal het management ondersteuning moeten bieden bij het volgen van cursussen met betrekking tot het thema integriteit.

Bevindingen

Uit de interviews en documentenstudie komt breed naar voren dat er onvoldoende tot geen aandacht is van het management voor opleidingen die betrekking hebben op het thema integriteit. Zo is er tot nu toe nauwelijks aandacht voor het thema integriteit binnen het introductieprogramma en ondersteunt het management het volgen van cursussen met betrekking tot het thema integriteit niet of onvoldoende.

4.5. Communicatie en informatiesystemen

De vierde centrale vraag betreft de communicatiestructuur van het integriteitbeleid



Centrale vraag 4:

Zijn er adequate communicatie- en informatiesystemen getroffen voor het integriteitbeleid?

4.5.1. Conclusie

Er zijn nog onvoldoende adequate communicatie- en informatiesystemen aangetroffen voor het integriteitbeleid. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Communicatie tussen medewerkers en management over het thema integriteit komt onvoldoende voor;
- Het thema integriteit komt niet tot nauwelijks ter sprake in functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De bevindingen waarop deze conclusie is gebaseerd wordt gepresenteerd in de volgende paragraaf.

4.5.2. *Bevindingen*

De centrale vraag is onderverdeeld in vier onderzoeksvariabelen.

Centrale vraag	Onderzoeksvariabelen
Zijn er adequate communicatie- en informatiesystemen getroffen voor het integriteitsbeleid?	<ol style="list-style-type: none">1. Communicatie intern2. Communicatie extern³3. Vertrouwenspersoon4. Functioneringsgesprekken

Tabel 4. Deelvragen centrale vraag 4

De onderzoeksvariabelen worden afzonderlijk toegelicht door per onderzoeksvariabele te beginnen met de gehanteerde 'norm'. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd zoals deze uit interviews en documentstudie naar voren zijn gekomen.

Communicatie intern

Norm

Bij een goede interne communicatie is de gedragscode beschikbaar voor alle medewerkers en wordt het bestaan ervan regelmatig onder de aandacht gebracht. Daarnaast zou er regelmatig interne communicatie door voorlichting, video's en een integriteitspel (dilemmatraining) moeten plaatsvinden. Daarbij is er periodiek aandacht voor integriteit in overleggen tussen management en medewerkers.

Bevindingen

De gedragscode is momenteel nog niet beschikbaar voor alle medewerkers binnen de BEL-organisatie. Het integriteitsbeleid moet immers nog vastgesteld worden. Of het bestaan ervan regelmatig onder de aandacht wordt gebracht, hebben wij dus niet kunnen onderzoeken.

³ De onderzoeksvariabele 'communicatie extern' is niet onderzocht.

Tijdens de interviews waren de meeste medewerkers echter nog niet bekend met de komst van deze gedragscode. Zoals al eerder aangegeven is communicatie tussen medewerkers en management ten aanzien van het thema integriteit onvoldoende.

Vertrouwenspersoon

Norm

Er zou een vertrouwenspersoon voor: integriteit, klokkenluiden, seksuele intimidatie en discriminatie moeten zijn.

Bevindingen

Uit de interviews en documentstudie is gebleken dat er een vertrouwenspersoon is voor integriteit, klokkenluiden, seksuele intimidatie en discriminatie.

Functioneringsgesprekken

Norm

Er zouden actuele en adequate functiebeschrijvingen moeten zijn waarin integriteitaspecten een rol spelen. Daarbij wordt aan het thema integriteit expliciet aandacht besteed tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Bevindingen

Uit documentenstudie en interviews blijkt dat er adequate functiebeschrijvingen zijn of dat men momenteel bezig is deze te actualiseren, waar ook (impliciet) aandacht wordt besteed aan integriteit. Echter het thema integriteit komt niet tot nauwelijks ter sprake in functionerings- en beoordelingsgesprekken, zo geven bijna alle geïnterviewden aan.

5. AANBEVELINGEN

5.1. Inleiding

De BEL-combinatie is een jonge organisatie die nog volop in ontwikkeling is. Voor een jonge organisatie kan een goed geborgd integriteitbeleid van grote meerwaarde zijn bij de verdere ontwikkeling van de organisatie. Normen en waarden zijn voor iedereen verschillend en zeker bij een jonge organisatie kan dit leiden tot verschillende inzichten. De eerste stappen voor de ontwikkeling van het integriteitbeleid zijn en worden momenteel gezet, echter er nog wel een aantal vervolgstappen te zetten. Dit rapport kan als stimulans dienen voor de organisatie om de volgende stappen te gaan zetten en kan voor de drie gemeenteraden als leidraad gelden voor de toetsing hierop.

5.2. Handvatten voor verbetering

Het is van belang dat het integriteitbeleid veel explicietere plaats inneemt binnen de BEL-organisatie en de drie gemeenten. Een onmisbaar hulpmiddel daarbij is één en ander vast te leggen in procedures en documenten. De onderdelen die moeten worden vastgelegd staan opgenomen in ons normenkader. Deze staan nog eens samengevat in de bijlage. Wij bevelen de raden aan de BEL-organisatie op te dragen het integriteitbeleid op korte termijn verder te ontwikkelen zodat het aan al deze punten voldoet. De checklist in de bijlage kan dan voor de organisatie en de raden worden gehanteerd als toetsingskader voor komende beleidsstukken.

Als voldaan is aan bovenstaande aanbeveling, en de belangrijkste procedures en waarden en normen zijn vastgelegd, kan het management ook explicieter voorbeeldgedrag tonen en medewerkers aanspreken op (on)gewenst gedrag. Immers, men weet waar op te toetsen en hoe ongewenst gedrag aan te pakken. Het integriteitbeleid kan vervolgens goed verankerd worden in de functionerings- en beoordelingssystematiek.

BIJLAGE CHECKLIST

Aspecten waar het integriteitbeleid aan moet voldoen

Bij de ontwikkeling van het beleid:

- Er heeft een identificatie van kwetsbare gebieden plaatsgevonden
- Er is een overzicht van risicovolle en kwetsbare functies
- Het personeel is betrokken bij de ontwikkeling

De volgende onderdelen maken deel uit van integriteitbeleid:

- Het is schriftelijk vastgelegd
- Er is specifiek beleid voor risicovolle gebieden
- Er is een centrale registratie van integriteitsinbreuken
- Er is een gedragscode
- Er zijn voorschriften voor het privé gebruik van goederen
- Er is een klokkenluidersregeling
- Er is een regeling om een draaideurconstructie te voorkomen
- Er zijn voorschriften voor het omgaan met vertrouwelijke informatie
- Er is een geschenkenregeling

De volgende onderdelen maken deel uit van de gedragscode:

- Afspraken over hoe om te gaan met situaties in het 'grijze' gebied
- Heldere waarden en normen
- Afspraken over het afleggen van de ambtseed
- Afspraken over communicatie
- Er is een procedure voor het opleggen van sancties

Verankering van integriteitbeleid binnen de organisatie:

- Het is onderdeel van de bedrijfsvoering

- Het is onderdeel van de planning & controlcyclus / managementcontrolcyclus
- Jaarlijks wordt ondernemingsraad geïnformeerd over het gevoerde beleid
- Er is een heldere vastlegging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de financiële processen
- Functiescheiding wordt toegepast
- Er is een goede administratie van ziekteverzuim en werktijden
- Er is een vertrouwenspersoon aanwezig
- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersoon zijn vastgelegd
- Het maakt onderdeel uit van het introductieprogramma
- Er zijn cursussen op het gebied van integriteit (bijvoorbeeld dilemmatraining)
- Er is periodiek aandacht in de organisatie voor integriteit
- In de functiebeschrijvingen zijn aspecten op het gebied van integriteit opgenomen
- Integriteit is onderdeel van de functionerings- en beoordelingsgesprekken.