

Leerdam,  
19-02-2015

Behandeld door  
**Odette Wevers**

Doorkiesnummer  
**0345-636295**

Bijlage(n)

--

Onderwerp

Doorwerkingsonderzoek Integriteit door de Lokale Rekenkamer Leerdam

Aan de gemeenteraad van Leerdam  
Postbus 15  
4140 AA Leerdam

Geachte leden van de raad van de gemeente Leerdam,

Op 29 september 2014 heeft de Rekenkamer Leerdam de gemeenteraad geïnformeerd over het voornemen een quick scan uit te voeren naar de doorwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de borging van de integriteit uit 2011.

Met deze brief informeren wij u over het resultaat van dit opvolgingsonderzoek. Het onderzoeksrapport is bij deze brief gevoegd.

De integriteit en het op dat gebied gevoerde beleid kwam in Leerdam in een bijzonder daglicht te staan vanwege het fraudegeval in 2012. Mede als gevolg daarvan heeft de gemeente diverse maatregelen genomen om het betreffende beleid aan te scherpen en de organisatie te betrekken bij de bewustwording van relevante risicovolle situaties.

De rekenkamer concludeert aan de hand van de uitgevoerde quick scan dat:

- Het fraudegeval in 2012 ingrijpende gevolgen heeft gehad voor de organisatie en dat vanwege het stellen van prioriteiten de door het college toegezegde maatregelen op een andere wijze zijn ingevuld;
- Het integriteitbeleid in de afgelopen periode bijzondere aandacht heeft gekregen en heeft geleid tot een groot aantal activiteiten, zowel gericht op het aanpassen van de administratieve organisatie als het vergroten van het aantal bewustwordingsmomenten in combinatie met de training van leidinggevenden en management op het gebied van morele oordeelsvorming.
- Diverse werkprocessen tegen het licht zijn gehouden en primair op het gebied van de inkoopfunctie zijn aangescherpt, waarbij de rekenkamer refereert aan het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamer naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2011).
- In de gemeente Leerdam ook de komende tijd activiteiten gepland staan om het integriteitbewustzijn nog meer te verankeren in de gemeentelijke organisatie.
- In de organisatievisie van de gemeente Leerdam de relatie tussen de missie en integriteit nog niet is gelegd.
- De aanpassingen die volgen uit de gewijzigde handreiking integriteit van het Ministerie BZK nog niet zijn doorgevoerd.

Op grond van de getrokken conclusies ziet de rekenkamer geen reden om in dit doorwerkingsonderzoek nadere aanbevelingen te doen aan het college.

Wel adviseert de Lokale Rekenkamer Leerdam aandacht te besteden aan de invoering van de wijzigingen uit de handreiking van het ministerie en de koppeling van integriteit aan de missie in de organisatievisie van de gemeente Leerdam.

Hoewel de raad aan de hand van de jaarverslagen wordt geïnformeerd over het gevoerde beleid zou het wel aan te bevelen zijn het onderwerp 'integriteit' periodiek te agenderen voor de raad, mede gelet op de omvangrijke overheveling van rijksmiddelen vanaf 2015.

Met vriendelijke groet,

J.Buijserd  
Voorzitter Lokale Rekenkamer Leerdam

## Doorwerking Integriteit

### Inhoud

1	Inleiding.....	2
2	Opzet van het onderzoek .....	3
3	Uitvoering van het onderzoek.....	4
3.1	Criteria 2011 .....	4
3.2	Aanbevelingen 2011.....	6
3.2	Doorwerking 2014 .....	8
4	Analyse .....	12
5	Conclusies en aanbevelingen.....	13
6	Bestuurlijke reactie .....	14
7	Geraadpleegde documentatie .....	16

## 1 Inleiding

In september 2011 rondde de Lokale Rekenkamer Leerdam onder de titel "*Wat mag u van mij verwachten en ik van u?*" het onderzoek af naar de borging van de integriteit bij de gemeente Leerdam. In de vergadering van 17 november 2011 heeft de raad de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen.

Om verschillende redenen is het raadzaam een dergelijk onderzoek na een aantal jaar te evalueren. Zo is het in termen van doelmatigheidsverbetering goed om te bezien in hoeverre de voorgestelde aanbevelingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en in hoeverre er nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn. Uit het oogpunt van de effectiviteit van rekenkameronderzoek is het eveneens van belang om te bezien in hoeverre het rapport en de aanbevelingen verankerd zijn binnen de organisatie, met andere woorden: in hoeverre het rekenkameronderzoek enig effect heeft gehad.

In verband hiermee heeft de rekenkamer in haar jaarplan 2014 de uitvoering van een quick scan naar de doorwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de borging van de integriteit uit 2011 aangekondigd.

De Rekenkamer Leerdam is benieuwd in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport geïmplementeerd zijn.

Op 29 september 2014 informeerde de rekenkamer uw raad over dit voornemen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Brieven van derden aan de raad, nr. 39-O.

## 2 Opzet van het onderzoek

Met deze quick scan wil de Rekenkamer Leerdam inzichtelijk maken wat de doeltreffendheid is geweest van het onderzoek naar de borging van de integriteit bij de gemeente Leerdam. Deze quick scan doen wij om u als raad te informeren over de stand van zaken van de invoering van de aanbevelingen. Tevens kijkt de Rekenkamer Leerdam terug wat zij zelf kan leren over de analyse van de bevindingen en de wijze waarop zij toen de aanbevelingen heeft geformuleerd.

Ten behoeve van het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In hoeverre zijn de aanbevelingen van de Rekenkamer Leerdam in het onderzoek naar de borging van de integriteit uit september 2011 geïmplementeerd?*

Om tot de centrale vraag te komen worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Welke aanbevelingen deed de Rekenkamer Leerdam?
2. Wat deed de gemeente om de aanbevelingen te implementeren?
  - Welke activiteiten kondigde het college aan bij de afronding en bespreking van het rapport?
  - Welke aanvullende activiteiten waren nodig om de aanbevelingen te implementeren?
  - Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten?
  - Hoe en wanneer is de raad geïnformeerd over de voortgang van de invoering?
3. Welke factoren hebben de mate waarin de aanbevelingen geïmplementeerd zijn beïnvloed?
  - Sloten de voorgenomen activiteiten van de gemeente Leerdam aan bij de aanbevelingen van de Rekenkamer?
  - Wat kan de Rekenkamer Leerdam leren bij het doen van aanbevelingen?

Dit onderzoek betreft een evaluatieonderzoek, op grond waarvan wordt gezien in hoeverre het eerder verrichtte onderzoek effect heeft gehad. De deelvragen hebben in dit verband echter ook tot doel de adviezen uit het eerdere onderzoek nog eens tegen het licht te houden. Als aanbevelingen uit het onderzoek niet zijn overgenomen of zijn geïmplementeerd, kan dit immers ook aan de aanbevelingen zelf liggen. Door deze in dit doorwerkingonderzoek kritisch te beschouwen kunnen de daaruit volgende bevindingen ook voor de rekenkamer leermomenten opleveren. Ook kan het zijn dat naast de aanbevolen aanpassingen ook andere verbeteringen in het proces zijn aangebracht die evenzeer bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid. Overigens kan het mogelijk niet doorvoeren van aanbevelingen verschillende oorzaken hebben. Zo kan te weinig capaciteit beschikbaar zijn of kunnen zich andere organisatorische knelpunten voordoen.

Het onderzoek heeft het karakter van een quick scan. Dat betekent dat het onderzoek een korte doorlooptijd heeft en zich focust op een heel concrete vraagstelling. De rekenkamer verzamelt het feitenmateriaal door bureauonderzoek en enkele verdiepende interviews. Deze feiten worden ambtelijk afgestemd met de betrokken contactpersonen. Voor het bestuurlijke traject biedt de rekenkamer het concept rapport met bevindingen voor wederhoor aan.

### 3 Uitvoering van het onderzoek

#### 3.1 Criteria 2011

Het onderzoek uit 2011 formuleert een aantal normen waaraan de borging van integriteit in de gemeente Leerdam moet voldoen. Deze normen hebben betrekking op wettelijke kaders (Gemeentewet en Ambtenarenwet) en basisnormen zoals vastgelegd in de CAR-UWO<sup>2</sup>.

Samengevat kunnen deze normen als volgt worden weergegeven:

Tabel 1: Normenkader integriteit politieke ambtsdragers

NORM	INDICATOR(EN)
<b>Integriteit politieke ambtsdragers</b>	
De organisatie voert een bestuurlijk integriteitbeleid.	Er is actueel beleid. Er is een gedragscode voor burgemeester, wethouders en raadsleden.
Op een centrale plaats is relevante aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar.	Griffie legt ter inzage, is aanspreekpunt en houdt registratie van meldingen.
Incompatibiliteiten.	Onverenigbare functies zijn vastgelegd of anders duidelijk gemaakt.
De verplichte aflegging van de eed of belofte door de politieke ambtsdragers bij hun aanstelling.	Alle bestuurders en raad- en commissieleden leggen de eed of belofte af.
Verbod op deelname stemming in zaken die een raadslid of bestuurder persoonlijk aangaan.	Regeling wanneer en hoe te melden.
Stemmen zonder last.	Bepalingen uit de Gemeentewet.
Algemene regels die een relatie hebben met integriteit	Voorschriften financiële functie (regeling krediet- en budgetbeheer, rechtmatigheid, accountantscontrole en voeren van financiële administratie).

<sup>2</sup> CAR-UWO is de ambtenaren arbeidsvoorwaardenregeling met een uitvoeringsovereenkomst.

Tabel 2: Normenkader integriteit ambtenaren

NORM	INDICATOR(EN)
<b>Integriteit ambtenaren</b>	
<p>Het bevoegd gezag voert een integriteitbeleid.</p> <p>De verschillende aspecten van integriteit zijn in een schriftelijk document vastgelegd.</p>	<p>In een schriftelijk document is het samenhangend integriteitbeleid vastgelegd. In dit document is de visie en zijn de ambities van de organisatie op het gebied van integriteit terug te vinden.</p>
<p>Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen.</p>	<p>In de gedragscode zijn de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader uitgewerkt.</p>
<p>In een centraal register of anderszins op centraal niveau is relevante aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar.</p>	<p>Op centraal niveau wordt informatie beschikbaar gesteld over het integriteitbeleid.</p> <p>De organisatie heeft integriteit een plaats gegeven in de normale bedrijfsvoeringinstrumenten.</p>
<p>De organisatie bevordert het integriteitbewustzijn.</p>	<p>De organisatie heeft een integriteitfunctionaris/coördinator aangesteld.</p>
<p>De organisatie verricht vanuit integriteit oogpunt binnen de organisatie of binnen onderdelen daarvan periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen</p>	<p>De organisatie heeft een actueel overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen.</p>
<p>De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitschendingen.</p>	<p>De organisatie treft aan de hand van het genoemde overzicht maatregelen ter voorkoming van integriteitschendingen bijvoorbeeld door een heldere functieomschrijving, functiescheiding en roulatie en het vermijden van solofuncties.</p>
<p>Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat het integriteitbeleid een vast onderdeel van het personeelsbeleid is.</p>	<p>De organisatie draagt er zorg voor dat alvorens een ambtenaar wordt aangesteld een actuele verklaring omtrent het gedrag is overgelegd.</p> <p>De organisatie heeft het onderwerp integriteit een vaste plek gegeven in functionering- en beoordelingsgesprekken.</p>
<p>Op het gebied van integriteit wordt scholing en vorming aangeboden</p>	<p>De organisatie zorgt dat alle ambtenaren getraind zijn in het omgaan met dilemma's.</p> <p>Op alle afdelingen in de organisatie vinden structureel integriteitoverleggen plaats volgens de met de top van de organisatie gemaakte afspraken.</p>
<p>De organisatie neemt maatregelen die misbruik van bevoegdheden moeten voorkomen</p>	<p>Processen bevatten de nodige scheiding van functies en "4-ogen principe".</p>
<p>De verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling.</p>	<p>De organisatie laat nieuwe ambtenaren zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of de belofte afleggen.</p>

NORM	INDICATOR(EN)
<b>Integriteit ambtenaren (vervolg)</b>	
De verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling.	De organisatie laat nieuwe ambtenaren zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of de belofte afleggen.
Er is een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.	Er is een klokkenluiderregeling.
De organisatie heeft een inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het beleid bevat richtlijnen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding.	Er is actueel beleid ten aanzien van inkoop en aanbesteding.
Algemene regels die een relatie hebben met integriteit.	Er is bijvoorbeeld een privacyreglement e-mail en internetgebruik, gebruiksreglement mobiele telefonie, voorschriften financiële functie (regeling krediet- en budgetbeheer), rechtmatigheid, accountantscontrole en voeren van financiële administratie).
Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met de raad of het algemeen bestuur, vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het ingevoerde integriteitbeleid en over de naleving van de gedragscode.	Er zijn afspraken over de verantwoording integriteit met betrekking tot hoe, wat, wanneer en frequentie.

### 3.2 Aanbevelingen 2011

In het onderzoek naar de borging van integriteit in de gemeente Leerdam heeft de rekenkamer in haar rapport de volgende aanbevelingen geformuleerd:

#### Politieke ambtsdragers

- Leg de afspraken die er zijn op het gebied van integriteit, elkaar aanspreken en dergelijke, voor politieke ambtsdragers vast.
- Creëer tussentijdse bewustwordingmomenten door bijvoorbeeld cases en actieve benadering van politieke ambtsdragers omtrent nevenwerkzaamheden en financiële belangen.



### Ambtelijke organisatie

- Vergroot het aantal bewustwordingmomenten voor de medewerkers door bijvoorbeeld in één document de visie en de missie van het gemeentelijk handelen inclusief integriteit op te nemen, het onderwerp standaard opnemen en bespreken in beoordelingsgesprekken, gerichte vorming en scholing, het onderwerp integriteit met enige regelmaat op de agenda van het managementteam zetten, actieve benadering van ambtenaren omtrent nevenwerkzaamheden en financiële belangen en integriteit nog meer zichtbaar te maken voor de “buitenwereld”.
- Zorg voor een goede introductie van het nieuwe palet van regelingen en toekomstige aanpassingen. Maak er bij wijze van spreken een “happening” van waarover iedereen over een aantal jaren nog spreekt. Blijf er vervolgens actief mee bezig en spring in op nieuwe ontwikkelingen, zoals sociale media, die schendingen van integer handelen kunnen vergroten.
- Plaats de nevenfuncties van de topambtenaren op de website (ambtenarenwet).
- Bezie het al vastgelegde overzicht van kwetsbare handelingen, functies of processen op actualiteit en leg deze vast.
- Neem de verplichte verantwoording aan college en raad over het gevoerde beleid ter hand.
- “Koester” de grote mate van intrinsieke motivatie binnen de organisatie en betrek ambtenaren zo nodig bij het opstellen van nieuwe gedragscodes of regelingen.

Naar aanleiding van deze aanbevelingen heeft het college op 17 juni 2011 aangegeven dat een aantal concrete maatregelen worden doorgevoerd, te weten:

- in de ontwikkeling van de organisatievisie voor de gemeente Leerdam wordt een missie en een visie voor het gemeentelijk handelen inclusief integriteit opgenomen;
- voor gebruikers van door de gemeente Leerdam ter beschikking gestelde ICT-middelen wordt een protocol voorbereid;
- het overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen wordt geactualiseerd;
- de verplichte verantwoording aan college en raad over het gevoerde integriteitbeleid wordt met ingang van de Programmabegroting 2012 ter hand genomen.

### 3.2 Doorwerking 2014

Het onderzoek dat de rekenkamer in 2011 heeft uitgevoerd had betrekking op het integriteitbeleid en de uitvoering ervan in de periode 2009 tot medio 2010.

Hierna wordt aangegeven welke maatregelen, publicaties en ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de invoering van de aanbevelingen die door de rekenkamer in haar onderzoeksrapport van 2011 zijn geformuleerd.

#### Politieke ambtsdragers

Op 4 maart 2010 is in de gemeenteraad van Leerdam zowel de "Gedragscode integriteit voor de leden van de raad Leerdam 2010" als de "Gedragscode voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leerdam 2010" vastgesteld.

In september 2013 wordt de 2e gewijzigde druk gepubliceerd van de "Handreiking integriteit politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen". Aan de publicatie is een modelgedragscode gekoppeld. Uit deze publicatie volgt onder meer: "Om het integriteitbeleid handen en voeten te geven is een aantal regels en procedures ontwikkeld. Echter, wat nog belangrijker is: integriteit is een grondhouding, een kwestie van mentaliteit, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien. In het integriteitbeleid zal dan ook een belangrijke plaats moeten worden ingeruimd voor de cultuur in de organisatie en in de politieke arena. Dit moet een cultuur zijn van openheid, waarin men elkaar aanspreekt op gedrag en handelen. Het vaststellen van regels en procedures is van groot belang, maar het mag nooit leiden tot een houding dat de integriteit daarmee is 'geregeld'."

In juni 2014 is de raad per brief geïnformeerd over het onderzoek dat door Berenschot is uitgevoerd naar de integriteit van de wethouders. De hiervoor genoemde handreiking integriteit is gebruikt als onderlegger voor de gehouden integriteitscan. Op vragen van de VVD<sup>3</sup> is onder meer geantwoord dat de wethouders zich op het moment van het interview de inhoud van de gedragscode nog niet geheel eigen hadden gemaakt vanwege de recente start van de nieuwe raad. In het college is afgesproken dat "de gedragscode altijd wordt gehanteerd als basis voor het oplossen van vraagstukken en dilemma's op integriteitgebied."

#### Ambtelijke organisatie

In een persbericht van 2 juli 2012 wordt aangegeven: "naar aanleiding van een anonieme melding in opdracht van de gemeentesecretaris de afgelopen maanden door BING, Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, een onderzoek is verricht naar vermeend frauduleus handelen door een medewerker van de buitendienst. Het college neemt de kwestie hoog op en heeft in overleg met de gemeentesecretaris, als hoofd van de ambtelijke organisatie, o.a. aangegeven dat het integriteitbeleid wordt aangescherpt".

Op 30 augustus 2012 vindt op verzoek van de fracties van SGP en Leerdam2000 een raadsdebat plaats over integriteit binnen de gemeentelijke organisatie, de interne controle en de verantwoordelijkheid van het college voor de gang van zaken. Aanleiding was een ontdekte fraude binnen de afdeling Openbare Werken.

<sup>3</sup> Raadsvraag 201430 inzake integriteitscan wethouders, 21 juni 2014

Uit het raadsverslag volgt onder meer dat "door gebrek aan controle en toezicht al vele jaren ruimte is gegeven aan frauduleus handelen. Signalen die daarop wezen, evenals budgetoverschrijdingen hebben niet geleid tot corrigerend handelen van het college." Uit het genoemde verslag volgt tevens dat naar het oordeel van de fracties van CDA, PvdA, CU en VVD "het college de raad adequaat heeft geïnformeerd. Het college is geruime tijd geleden reeds begonnen met het verscherpen van de regels, waardoor de fraudekwesitie aan het licht is gekomen."

In februari 2013 informeert het college de gemeenteraad van Leerdam over de stand van zaken van activiteiten die het college onderneemt om het onderwerp integriteit verder te borgen in de organisatie. De uitvoering van deze maatregelen kost ongeveer € 50.000

In de 1e voortgangsrapportage van 2013<sup>4</sup> wordt met betrekking tot integriteit vermeld dat "de uitvoering van het integriteitbeleid in het eerste kwartaal is gestart. Aan alle medewerkers en collegeleden van de gemeente Leerdam is een eendaagse cursus morele oordeelsvorming aangeboden. In een vervolgfase zal de borging hiervan worden vormgegeven. In het kader van integriteit is ook invulling gegeven aan andere maatregelen o.a. met betrekking tot het inkoopproces en de omgang met leveranciers."

Op 26 februari 2013<sup>5</sup> neemt de gemeenteraad van Leerdam kennis van de organisatievisie aan de hand van het rapport "Oog voor de omgeving, oog voor de organisatie". "De Leerdamse gemeentelijke organisatie wil resultaten bereiken zoals benoemd in het collegewerkprogramma, burgers, bedrijven en instellingen bedienen en antwoord geven op nieuwe ontwikkelingen. Daarvoor is een organisatie nodig met geschikte werkprocessen, competente medewerkers, voldoende middelen etc. De organisatie moet daarbij in staat zijn om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Kort gezegd: een goede organisatie leidt tot goede resultaten en is in staat om te verbeteren en te vernieuwen. Dat is op hoofdlijnen de gedachte achter het INK-managementmodel, die als kapstok is gekozen voor deze organisatievisie."

Gelet op de toezegging van het college met ingang van de programmabegroting 2012 de verantwoording over het gevoerde integriteitbeleid op te nemen wordt in de jaarstukken 2012<sup>6</sup> onder administratieve organisatie en integriteit vermeld:

- "In 2012 is gestart met het actualiseren van de administratieve organisatie, meer in het bijzonder van de werkprocessen. Daartoe is een proceskapstok vastgesteld die de komende jaren wordt uitgewerkt in volledig vernieuwde procesbeschrijvingen. Als eerste is daarbij het inkoopproces geactualiseerd."
- "In 2012 is binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Leerdam een integriteitkwesitie actueel geworden. Op basis van een uitgebreid onderzoek wordt een medewerker van de gemeente Leerdam ervan verdacht dat hij jarenlang fraude heeft gepleegd door op kosten van de gemeente Leerdam voor privé gebruik goederen of diensten bij leveranciers of dienstverleners te bestellen. Hiervan is aangifte gedaan bij de politie. Uit het onderzoek is gebleken dat er geen aanwijzingen zijn dat andere medewerkers van de gemeente Leerdam bij deze zaak zijn betrokken. Mede naar aanleiding hiervan is het onderwerp integriteit door ons hoog op de agenda gezet. Daarbij is onze insteek het creëren van bewustwording.

<sup>4</sup> Z.13-03701 - D. 13-00097 Eerste voortgangsrapportage 2013 nota, programma 6

<sup>5</sup> Raadsvoorstel Z.13-02614 Organisatieontwikkeling en regionale samenwerking

<sup>6</sup> Z.13-02898 - D.13-00083 Jaarstukken 2012 nota, hoofdstuk II.4 Paragraaf Bedrijfsvoering

Om daarmee onze medewerkers actief te ondersteunen bij de dagelijkse afweging van belangen waarmee zij in hun werk te maken hebben. Want integriteit is veel breder dan het voorkomen van fraude alleen. Prioriteiten liggen daarbij bij het actualiseren van ons inkoopproces en van ons integriteitbeleid."

In de jaarstukken 2013<sup>7</sup> wordt als volgt gerapporteerd:

"Integriteit heeft ook in 2013 hoog op de agenda gestaan. Zo zijn in 2013 alle medewerkers van de gemeente Leerdam getraind in morele oordeelsvorming, is er nagedacht over de wijze waarop er met leveranciers wordt omgegaan en zijn processen tegen het licht gehouden. Zodat onze medewerkers bij hun handelen recht kunnen doen aan alle betrokkenen voor wie en met wie de gemeente Leerdam werkt. De insteek hierbij is dus het creëren van bewustwording. En om daarmee onze medewerkers actief te ondersteunen bij de dagelijkse afweging van belangen waarmee zij in hun werk te maken hebben. Bij de buitendienst van de gemeente Leerdam heeft dit onder meer geleid tot een door medewerkers zelf opgestelde code. Hierin wordt het zogenaamde nulbeleid gehanteerd. Eigen gebruik van gemeentelijke eigendommen wordt bijvoorbeeld niet getolereerd. Dit beleid is ook actief met onze leveranciers gecommuniceerd."

### Overleg

Eind september 2014 heeft de rekenkamer een verzoek gericht aan de gemeentesecretaris om in verband met het doorwerkingsonderzoek (alle) relevante informatie te ontvangen, die ten grondslag heeft gelegen aan (beleids)wijzigingen en/of besluiten sinds eind 2010 en de invoering van de aanbevelingen van de rekenkamer.

Op 13 november 2014 heeft de rekenkamer over dit onderwerp een gesprek gehad met de gemeentesecretaris van Leerdam. Van het overleg is een verslag gemaakt dat ter verificatie van wat is besproken voor commentaar is voorgelegd aan de gemeentesecretaris.

Vooruitlopend daarop ontving de rekenkamer per mail informatie over de stand van zaken. Daaruit volgde onder meer dat:

1. Er zijn een missie en visie voor het gemeentelijke handelen opgesteld in de vorm van de organisatievisie 2012. Deze organisatievisie is vervolgens het uitgangspunt geweest voor bijstellingen in de organisatie. Recentelijk is deze organisatievisie nog eens onderbouwd met een mission statement;
2. Er is geen ICT protocol vastgesteld. Daarmee zijn het email protocol gemeente Leerdam en het privacyreglement email en internetgebruik gemeente Leerdam uit 2007 nog steeds van kracht;
3. Er is ook geen overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen voorhanden. Wel is naar aanleiding van de integriteitkwestie 2012 geïventariseerd waar zich vergelijkbare kwetsbare functies binnen de organisatie bevinden. Daarop is de aansturing van de betrokken medewerkers versterkt. Dit mede in het kader van de nieuwe aanbestedingswet;
4. De verplichte verantwoording aan college en raad over het gevoerde integriteitbeleid is opgepakt bij behandeling van de programmabegroting en de jaarstukken. Al snel gaat deze verantwoording echter over de acties die zijn of worden ondernomen naar aanleiding van de integriteitkwestie;

---

<sup>7</sup> Z.13-05472 - D. 14-00180 Jaarstukken 2013, hoofdstuk I.6 Programma 6 Raad, bestuur en organisatie

5. Een HRM-nota is nog niet gereed. Wel is het proces gestart om tot een HRM nota te komen waarin integriteit een belangrijke pijler is. Zie het door B&W vastgestelde plan van aanpak. In 2012 is het handboek personeelsbeleid (GLZ) vastgesteld. In dit handboek zijn de regelingen en verordeningen opgenomen ten behoeve van een eenduidige en uniforme uitvoering van deze regelingen. Een aantal van deze regelingen betreft integriteit zoals regelingen m.b.t. ongewenst gedrag; melding vermoeden misstanden en de gedragscode voor ambtenaren (integriteitregeling).

De gemeentesecretaris licht in het gesprek desgevraagd toe dat vanwege een fraudegeval in 2012 een deel van de aanbevelingen van de rekenkamer anders ingevuld zijn. Het college heeft halverwege 2012 besloten om prioriteit te geven aan de aanbevelingen die Bureau BING voorstelde naar aanleiding van de door hen onderzochte integriteitkwesitie.

De gemeentesecretaris geeft aan dat daardoor waarschijnlijk zelfs meer is gedaan dan toen is gevraagd. “Als er iets geleefd heeft in de afgelopen periode dan is het wel integriteit”.

Vanwege het fraudegeval is vooral aandacht besteed aan de analyse van het inkoopproces resp. het bespreekbaar maken van het proces. Dat heeft geleid tot het aanscherpen van de administratieve organisatie (AO) met het 4-ogen principe, de training van leidinggevenden en management op het gebied van morele oordeelsvorming en het inventariseren van functionarissen op kwetsbare posities (autonomie in relatie tot relatief groot budget). In dat verband verwijst de rekenkamer naar haar doorwerkingsonderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de daarin opgenomen aanbevelingen<sup>8</sup>. De gemeentesecretaris is van mening dat er duidelijk is ingezet op een cultuuromslag met een vergroting van het aantal bewustwordingsmomenten, waarvoor in het rapport van de rekenkamer aandacht werd gevraagd. Dit blijkt onder meer uit de gedragswijzer voor gemeente, leveranciers en dienstverleners.

In relatie tot het gevoerde overleg wordt de rekenkamer aanvullende informatie verstrekt, waaronder de gedragscode voor ambtenaren binnen de GLZ-gemeenten “Natuurlijk ben ik integer”, huisregels voor medewerkers en leidinggevenden van de werf en het maatregeloverzicht gemeentewerf Leerdam.

Er wordt gestart met een HRM-nota die voor Leerdam maar ook voor de overige GLZ gemeenten van toepassing zal zijn<sup>9</sup>. Het onderwerp integriteit wordt daarmee ook breder gezien. Bijvoorbeeld door relaties te leggen tot andere aspecten van HRM-beleid zoals vorming en opleiding, werkoverleg en werk- en ontwikkelgesprekken. Daarmee wordt het integriteitbeleid van Leerdam verder verdiept.

---

<sup>8</sup> Evaluatie “Inkoop in de prijzen”, doorwerkingsonderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Leerdam 2011, hoofdstuk 5.3.

<sup>9</sup> Plan van aanpak om te komen tot HR-beleid voor de gemeente Leerdam

## 4 Analyse

Uit een recent interview<sup>10</sup> met Peter Otten, adviseur integriteit en organisatieontwikkeling in het lokaal openbare bestuur, volgt ondermeer dat het thema integriteit van groot belang wordt geacht. "Er is onvoldoende collectief integriteitbewustzijn bij raden. De meeste raden houden plichtmatig integriteit in de gaten maar wachten verder tot zich een integriteitkwesitie voordoet. En na een dergelijk incident gaan ze vaak weer snel over tot de orde van de dag". Hoe schendingen van integriteit kunnen worden voorkomen zou veel meer de insteek moeten zijn, aldus de heer Otten. Hij adviseert raden om dit onderwerp 1 à 2 keer per jaar op de agenda te zetten, waarbij hij ook kijkt naar de toekomst vanwege de budgetten die vanaf 1 januari 2015 wordt overgeheveld naar de gemeenten in het kader van de transitie binnen het sociale domein.

Uit de geraadpleegde informatie van de gemeente Leerdam blijkt dat, zowel als uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer maar vooral als gevolg van het fraudeonderzoek in 2012, organisatorische maatregelen zijn genomen om het integriteitbeleid aan te scherpen. Het overleg met de gemeentesecretaris op 13 november 2014 heeft daar helderheid in verschaft, waarbij aanvullende informatie is verstrekt, onder meer over het plan van aanpak van de HRM-nota, het handboek personeelsbeleid (GLZ) ten behoeve van een eenduidige en uniforme uitvoering van regelingen en de herziening van werkprocessen.

Binnen de organisatie van de gemeente Leerdam is vanaf 2011 een groot aantal activiteiten uitgevoerd. Voor een belangrijk deel organisatie breed, bijvoorbeeld een (nog niet vastgesteld) protocol voor inkopers en voor leveranciers en trainingen morele oordeelsvorming voor alle medewerkers en collegeleden. Voor een deel ook specifiek bij de gemeentewerf. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot door de medewerkers van gemeentewerf zelf opgestelde gedragsregels en tot herziening van werkprocessen binnen dit organisatieonderdeel en een veiligheidsscan van de gemeentewerf.

Er zijn een missie en visie voor het gemeentelijke handelen opgesteld in de vorm van de organisatievisie 2012. Deze organisatievisie is vervolgens het uitgangspunt geweest voor bijstellingen in de organisatie. Recentelijk is deze organisatievisie nog eens onderbouwd met een mission statement. Ondanks de toezegging van het college in de ontwikkeling van de organisatievisie voor de gemeente Leerdam een missie en een visie voor het gemeentelijk handelen inclusief integriteit op te nemen, heeft de rekenkamer de relatie met de integriteit niet terug kunnen vinden in het rapport "Oog voor de omgeving, oog voor de organisatie".

De gemeenteraad van Leerdam wordt in ieder geval aan de hand van de jaarlijkse verantwoording geïnformeerd over de aanpak en de uitwerking van het integriteitbeleid. De gedragscode voor politiek ambtsdragers is in de gemeente Leerdam nog niet aangepast aan de hand van de gewijzigde handreiking van het Ministerie BZK.

De aanbevelingen van de rekenkamer uit het onderzoeksrapport van 2011 zijn vanwege het fraudegeval anders ingevuld. Niettemin heeft de rekenkamer de indruk dat haar aanbevelingen voldoende juist zijn geformuleerd en dat die, ondanks de bijzondere omstandigheden, geleid hebben tot de gewenste aanpak binnen de ambtelijke organisatie. Vooral de benadering van het cultuuraspect en in relatie tot het collectief bewustzijn van de integriteit is daarvoor illustratief.

<sup>10</sup> Artikel "Aandacht voor integriteit te plichtmatig", VNG Magazine 15 augustus 2014

## 5 Conclusies en aanbevelingen

De integriteit en het op dat gebied gevoerde beleid kwam in Leerdam in een bijzonder daglicht te staan vanwege het fraudegeval in 2012. Mede als gevolg daarvan heeft de gemeente diverse maatregelen genomen het betreffende beleid aan te scherpen en de organisatie te betrekken bij de bewustwording van relevante risicovolle situaties. Daarmee kwam tevens de uitwerking van de aanbevelingen in relatie tot de voorgenomen maatregelen van het college in een bijzonder daglicht te staan.

### Conclusies

De rekenkamer concludeert aan de hand van de uitgevoerde quick scan naar de doorwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de borging van het integriteitbeleid in de gemeente Leerdam dat:

- Het fraudegeval in 2012 ingrijpende gevolgen heeft gehad voor de organisatie en dat vanwege het stellen van prioriteiten de door het college toegezegde maatregelen op een andere wijze zijn ingevuld;
- Het integriteitbeleid in de afgelopen periode bijzondere aandacht heeft gekregen en heeft geleid tot een groot aantal activiteiten, zowel gericht op het aanpassen van de administratieve organisatie als het vergroten van het aantal bewustwordingsmomenten in combinatie met de training van leidinggevenden en management op het gebied van morele oordeelsvorming.
- Diverse werkprocessen tegen het licht zijn gehouden en primair op het gebied van de inkoopfunctie zijn aangescherpt, waarbij de rekenkamer refereert aan het doorwerkingsonderzoek van de rekenkamer naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2011).
- In de gemeente Leerdam ook de komende tijd activiteiten gepland staan om het integriteitbewustzijn nog meer te verankeren in de gemeentelijke organisatie.
- In de organisatievisie van de gemeente Leerdam de relatie van de missie met de integriteit nog niet is gelegd.
- De aanpassingen die volgen uit de gewijzigde handreiking integriteit van het Ministerie BZK nog niet zijn doorgevoerd.

### Aanbevelingen

Gelet op de getrokken conclusies ziet de rekenkamer geen aanleiding om in dit doorwerkingsonderzoek nadere specifieke aanbevelingen te doen aan het college.

Wel adviseert de Lokale Rekenkamer Leerdam aandacht te besteden aan de invoering van de wijzigingen uit de handreiking van het ministerie en de koppeling van de integriteit aan de missie in de organisatievisie van de gemeente Leerdam

Hoewel de raad aan de hand van de jaarverslagen wordt geïnformeerd over het gevoerde beleid is het aan te bevelen zijn het onderwerp 'integriteit' periodiek te agenderen voor de raad, mede gelet op de omvangrijke overheveling van rijksmiddelen vanaf 2015.

## **6 Bestuurlijke reactie**

Conform het Reglement van de Lokale Rekenkamer Leerdam is het concept onderzoeksrapport eind december 2014 naar het college van burgemeester en wethouders gezonden voor het bestuurlijk wederhoor. De reactie van het college is hierna integraal opgenomen.

De rekenkamer dankt het college voor haar reactie op het onderzoeksrapport en constateert dat de aanbevelingen die in het onderzoeksrapport zijn gedaan worden opgepakt binnen de gemeentelijke organisatie. De rekenkamer is van mening dat hiermee een bijdrage is geleverd aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het vigerende beleid en de verdere implementatie zal, zoals gebruikelijk, worden gevolgd.



Lokale Rekenkamer Leerdam  
t.a.v. De heer A. Buijserd  
Postbus 15  
4140 AA LEERDAM

Gemeente Leerdam  
Stadskantoor  
Dokter Rellinghplein 1  
4141 DA Leerdam  
Postbus 15  
4140 AA Leerdam  
t (0345) 636363  
f (0345) 613643  
info@leerdam.nl  
www.leerdam.nl

VERZONDEN 15 JAN. 2015

Geachte heer Buijserd,

Wij willen u dank zeggen voor uw rapport met betrekking tot het doorwerkingsonderzoek naar de doeltreffendheid van het onderzoek naar de borging van de integriteit bij de gemeente Leerdam.

Wij zijn verheugd te vernemen, dat de genomen maatregelen – mede naar aanleiding van het fraudegeval in 2012 - om het betreffende beleid aan te scherpen en de organisatie te betrekken in de bewustwording van relevante risicovolle situaties voor uw Rekenkamer geen aanleiding zijn geweest om in uw doorwerkingsonderzoek specifieke aanbevelingen te doen.

Uw adviezen inzake het invoeren van wijzigingen uit de handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het koppelen van de integriteit aan de missie in de organisatievisie van de gemeente Leerdam en het periodiek agenderen van het onderwerp 'integriteit' voor de raad worden door ons ter harte genomen en opgepakt binnen onze organisatie.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,  
de secretaris,

mevr. S. van Heeren

de burgemeester,

M. Houtman



**onderwerp**  
conceptrapport van  
bevindingen voor  
bestuurlijk wederhoor  
m.b.t.  
doorwerkingsonderzoek  
integriteit

**datum**  
Leerdam, 13 januari 2015

**behandeld door**  
M.C. van Hilten  
t 0345 636 298

**uw kenmerk**

**uw brief**  
16 december 2014

**ons kenmerk**  
Z.14-08072 / UIT.15-10836

**Bijlage(n)**

**Pagina**  
1/1



Bankrelatie BNG Bank.

BIC nr. BNGHNL2G KvK nr. 30276892

IBAN nr. NL 40 BNGH 028.50.04.840

BTW nr. 0020.08.269.B.04

**LEERDAM**  
gemeente

## 7 Geraadpleegde documentatie

- Gedragscode integriteit voor leden van de raad van Leerdam, Raad/10 - 00230, maart 2010
- Gedragscode integriteit voor leden van het college van burgemeester en wethouders Leerdam 2010, Raad/10 - 00229, maart 2010
- Opdrachtbevestiging Training morele oordeelsvorming voor de gemeente Leerdam, Governamce & Integrity Nederland, 04-02-2012
- "Natuurlijk ben ik integer", Gedragscode voor ambtenaren binnen de GLZ-gemeenten
- Persbericht "Integriteitschending in Leerdam", 2 juli 2012
- Besluitenlijst raadsvergadering gemeente Leerdam, 30 augustus 2012
- "Oog voor de omgeving, oog voor de organisatie", Organisatievisie gemeente Leerdam oktober 2012
- Raadsvoorstel Organisatieontwikkeling en regionale samenwerking, gemeente Leerdam februari 2013
- 2e Gewijzigde druk van de Handreiking integriteit politiek ambtsdragers, VNG, het IPO, UvW en Ministerie van BZK, 25 september 2013
- Jaarstukken 2012 van de gemeente Leerdam, Raad/13 - 00083
- Eerste voortgangsrapportage 2013, gemeente Leerdam
- Jaarstukken 2013 van de gemeente Leerdam, Raad/13 - 00180
- BING – maatregel leveranciers, Vertrouwelijk collegebesluit, 06-08-2013;
- Brief aan de gemeenteraad van Leerdam over de uitkomsten van het BING-onderzoek, 02-09-2013;
- Werkwijze spoor leveranciers, onderzoek ambtelijke werkgroep;
- Huisregels voor medewerkers en leidinggevenden van de werf, gemeente Leerdam
- Brief aan de leveranciers van de gemeente, 02-09-2013;
- Maatregeloverzicht gemeentewerf Leerdam, oktober 2013
- Voorstel integriteitscan wethouders, Berenschot, 24-04-2014
- Raadvraag integriteitscan wethouders, juni 2014
- "Aandacht voor integriteit te plichtmatig", interview met Peter Otten, VNG-magazine 15 augustus 2014
- Gedragswijzer voor gemeente, leveranciers en dienstverleners, gemeente Leerdam, oktober 2014
- Plan van aanpak om te komen tot HR-beleid voor de gemeente Leerdam, najaar 2014
- Tekst mission statement