

Rapportage onderzoek integriteitbeleid

21 april 2015

Rekenkamercommissie Gemeente Kerkrade

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en doel onderzoek	4
2.	Door BING verrichte werkzaamheden	4
3.	Toetsingskader	5
3.1	Ambtelijke organisatie	5
3.2	Bestuurlijk normenkader	5
4.	Samenvatting en aanbevelingen	6
4.1	Het duiden van overkoepelend integriteitbeleid	6
4.2	Het invoeren en actualiseren van individuele regelingen	6
4.3	Beleving van het integriteitbeleid	7
4.4	Het communiceren over integriteitgerelateerde onderwerpen	7
4.5	Het koppelen van kwetsbaarheden aan maatregelen	7
4.6	Aanbevelingen	8
5.	Beantwoording onderzoeksvragen	11
5.1	Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitbeleid?	11
5.2	Op welke wijze vindt uitvoering van het integriteitbeleid plaats?	12
5.3	Is de uitvoering van het integriteitbeleid adequaat?	13
6.	Bevindingen en aanbevelingen	13
6.1	Ambtelijke organisatie: integriteitbeleid en beheersing	14
6.1.1	Aandacht voor integriteit/integriteitbeleid	15
6.1.2	Gedragscodes	17
6.1.3	Melding Vermoeden Misstand(en) (Klokkenluidersregeling)	18
6.1.4	Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen	19
6.1.5	Vertrouwenspersoon	20
6.1.6	Onderzoeksprotocol	21
6.1.7	Nevenwerkzaamheden	21
6.1.8	Inventarisatie kwetsbare functies	22
6.1.9	Werving en selectie	23
6.1.10	Afleggen eed en belofte	24
6.1.11	Financiële belangen	24
6.1.12	Informatiebescherming	25
6.1.13	Relatiegeschenken	26
6.1.14	Inkoop- en aanbestedingsprocedure	27
6.1.15	AO/IC	28
6.1.16	Overig	28
6.2	Bestuur: integriteitbeleid en beheersing	29
6.2.1	Algemeen: aandacht voor integriteit	29
6.2.2	Gedragscodes voor raadsleden en collegeleden	30
6.2.3	Nevenwerkzaamheden	30

6.2.4	Financiële belangen	31
6.2.5	Relatiegeschenken	31
7.	Bestuurlijke reactie	32
8.	Nawoord Rekenkamercommissie Kerkrade	34

Bijlagen:	1. Overzicht ontvangen documentatie
	2. Wettelijke bepalingen ambtelijke organisatie
	3. Wettelijke bepalingen bestuurlijke organisatie
	4. Modelaanpak basisnormen integriteit

1. Aanleiding en doel onderzoek

De aanleiding en het doel van het onderzoek – voortkomend uit het onderzoeksverzoek van 8 september 2014 en vastgelegd in de offerte van 22 september 2014 -, luiden als volgt.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Kerkrade heeft besloten een onderzoek in te stellen met als doel inzicht te bieden in de stand van zaken voor wat betreft het integriteitbeleid, de daartoe ingezette instrumenten alsmede de uitvoering en beleving ervan. Achtergrond betreft het gegeven dat, zoals door de Rekenkamercommissie gesteld, *'integriteit de basis vormt voor een optimale dienstverlening en daarmee volledig verweven is in alle processen van een gemeentelijke organisatie'*. Daarbij is het bij de Rekenkamercommissie bekend dat binnen de gemeentelijke organisatie het onderwerp reeds de nodige aandacht heeft. Echter, gelet op het grote belang van het onderwerp integriteit, acht de Rekenkamercommissie het opportuun een onderzoek te verrichten naar het integriteitbeleid en de beheersing ervan bij de gemeente Kerkrade. Ten aanzien van de kaders van het onderzoek, wenst de Rekenkamercommissie graag antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitbeleid, de daartoe behorende voorschriften en richtlijnen en in hoeverre wordt hieraan uitvoering gegeven?

Daarbij is de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in drie onderzoeksvragen en daarvan afgeleide deelvragen, te weten:

1. *Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitbeleid?*
 - Op welke wijze is het integriteitbeleid vormgegeven?
 - Voldoet het integriteitbeleid aan de wettelijke bepalingen en andere relevante richtlijnen?
2. *Op welke wijze vindt uitvoering van het integriteitbeleid plaats?*
 - Op welke wijze wordt aandacht besteed aan het integriteitbeleid in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?
 - In hoeverre worden de wettelijke bepalingen en andere relevante afspraken uitgevoerd (onder andere met oog op rechtmatigheid)?
 - In hoeverre vindt monitoring en verantwoording van de uitvoering van het beleid plaats?
3. *Is de uitvoering van het integriteitbeleid adequaat?*
 - Hoe is het gesteld met de beleving en bewustzijn van het integriteitbeleid?
 - Zijn de getroffen maatregelen doelmatig (proportionaliteit)?
 - Heeft het integriteitbeleid in de praktijk aantoonbare werking (onder andere met oog op doeltreffendheid)?

2. Door BING verrichte werkzaamheden

Voor de uitvoering van de adviesvraag, heeft BING de audit integriteitbeleid ingezet, een methode om op snelle en efficiënte wijze de stand van zaken op het gebied van integriteitbeleid in de organisatie door te lichten.

De audit bestaat uit een analyse van de beschikbare documenten op het gebied van integriteit, alsmede het voeren van een aantal interviews met sleutelfiguren uit de organisatie, om inzicht te krijgen op welke wijze het 'papierbeleid' wordt geïmplementeerd. De communicatie rondom het beleid, de rol van de leidinggevenden, het integriteitbewustzijn binnen de organisatie en de handhaving en actualisering van het beleid, komen daarbij onder andere aan de orde. De door ons beoordeelde documenten bestaan uit beleidsstukken, procedures en regelgeving (zie bijlage 1 voor een overzicht). De dossierstudie heeft plaatsgevonden in eerste twee weken van november 2014. De interviews hebben plaatsgevonden te Kerkrade op 17 en 18 november 2014. Daarbij zijn twaalf interviews gevoerd met sleutelfiguren uit de

organisatie. In navolging hierop zijn tussen 7 en 10 december 2014 een drietal telefonische interviews gevoerd, om aanvullende vragen te stellen.

BING heeft een toets verricht van de reeds beschikbare regelingen op inhoud en niveau op basis van wettelijke eisen en best practice-eisen. Hierbij is gebruikgemaakt van de Modelaanpak basisnormen integriteit, zoals die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de politie, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is vastgesteld.

Op basis van de aan BING verstrekte gegevens en de gesprekken die wij gevoerd hebben, is een beeld van de organisatie naar voren gekomen dat in hoofdstuk 4, 5 en 6 geschetst wordt. Onze bevindingen hebben wij conform de opdrachtbevestiging weergegeven in een schriftelijke rapportage, met waar nodig aanbevelingen voor verbetering. Hierbij dient opgemerkt te worden dat wij slechts verkennend hebben gekeken naar specifieke beleidsstukken, zoals de documentatie omtrent de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC), en onze aanbevelingen op deze punten dan ook niet uitputtend zijn.

3. Toetsingskader

Voor de beoordeling van het huidige integriteitbeleid van de gemeente Kerkrade, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een normenkader voor de ambtelijke organisatie en een normenkader voor de bestuurlijke organisatie.

3.1 Ambtelijke organisatie

Het (wettelijke) normenkader ten aanzien van het integriteitbeleid, wordt voor ambtenaren gevormd door de Ambtenarenwet. Daarnaast zijn er in de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling-Uitwerkingsovereenkomst (CAR-UWO) afspraken opgenomen. Tevens hebben de VNG, de politie, de Unie van Waterschappen, het IPO en het ministerie van BZK de Modelaanpak basisnormen integriteit ontwikkeld, waaraan overheidsorganisaties zouden moeten voldoen voor een volwaardig integriteitbeleid voor de ambtelijke organisatie. De grondslag van de basisnormen is terug te vinden in artikel 125quater van de Ambtenarenwet; de doelstelling van de modelaanpak is de implementatie van de basisnormen. Tot slot zal het normenkader aangevuld worden met onze eigen ervaringen ten aanzien van best practices. Deze zijn in dit hoofdstuk niet vermeld, maar zijn wel geïntegreerd in de bevindingen/aanbevelingen, zoals die zijn gepresenteerd in de hoofdstukken 4 tot en met 6.

Voor inzage in de belangrijkste wettelijke bepalingen en regelingen c.q. voorschriften die relevant zijn voor de ambtelijke organisatie in het kader van de audit integriteitbeleid, verwijzen wij naar bijlage 2.

3.2 Bestuurlijk normenkader

Het (wettelijke) normenkader voor bestuurders wordt in belangrijke mate gevormd door de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tevens is onder meer jurisprudentie over 'onafhankelijke besluitvorming' relevant, met name uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 07-08-2002, LJN: AE6228 [Winsum], ABRvS 22-06-2011, LJN: BQ8863 [Loenen], ABRvS 06-02-2013, LJN: BZ0796 [Graft-De Rijp] en ABRvS 20-03-2013, LJN: BZ4957 [Middelburg]). Daarnaast heeft de VNG met anderen de Modelaanpak basisnormen integriteit ontwikkeld, waaraan overheidsorganisaties zouden moeten voldoen voor een volwaardig integriteitbeleid. In deze modelaanpak staan tevens een vijftal basisnormen voor politieke ambtsdragers geformuleerd. Wij maken ook gebruik van de Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, die opgesteld is door onder meer de VNG. Tot slot zal het normenkader aangevuld worden met onze eigen ervaringen ten aanzien van best practices. Deze zijn in dit hoofdstuk niet vermeld, maar zijn ook hier geïntegreerd in de bevindingen/aanbevelingen, zoals die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 6.

Voor inzage in de belangrijkste wettelijke bepalingen en regelingen c.q. voorschriften die relevant zijn voor de bestuurlijke organisatie in het kader van de audit integriteitbeleid, verwijzen wij naar bijlage 3.

De eerder aangehaalde Modelaanpak basisnormen integriteit is eveneens als bijlage toegevoegd (zie bijlage 4).

4. Samenvatting en aanbevelingen

In dit hoofdstuk richten wij ons op de hoofdlijnen c.q. belangrijkste aandachtspunten zoals die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze samenvatting heeft een tweeledig doel. Enerzijds is ons doel om vanuit het verrichte rekenkameronderzoek, de gemeenteraad sturingsinformatie te geven ten aanzien van de kaderstellende en controlerende taak die de raad in het kader van het integriteitbeleid uit kan oefenen. Anderzijds beoogt deze samenvatting voor zowel college als raad de verscheidenheid aan gedetailleerde bevindingen, die in hoofdstuk 6 staan vermeld, te bundelen.

4.1 Het duiden van overkoepelend integriteitbeleid

De afgelopen jaren heeft de gemeente Kerkrade een goede basis gelegd om de integriteit van haar organisatie, bestuurders en medewerkers te bewaken. Op tal van aspecten zijn regelingen vastgesteld, die kenbaar zijn gemaakt aan de organisatie. Vanuit de basis die is gelegd, is het nu wenselijk om verder te werken. Daarbij is de eerste stap om te werken aan een beleid waaruit de samenhang blijkt tussen de verschillende beleidsdocumenten en organisatorische maatregelen die reeds zijn of worden genomen.

Doordat de afgelopen jaren is geïnvesteerd in afzonderlijke regelingen – zonder daarbij een overkoepelende beleidsnota te hebben – is het huidige integriteitbeleid enigszins versnipperd c.q. fragmentarisch. Om hier samenhang in aan te brengen, is het naar onze mening van waarde om de uitgangspunten van het integriteitbeleid vast te leggen in een korte beleidsnotitie. Een dergelijke notitie kan ingaan op de visie, eventuele ambities en keuzes in het gevoerde beleid. Daarnaast kan zij de documenten die op het gebied van integriteit al zijn vastgesteld, met elkaar verbinden. Een dergelijke notitie kan het integriteitbeleid bovendien inbedden in de verschillende beleidsterreinen waarin zij een bijzondere rol speelt, zoals het aanbestedingsbeleid en het personeelsbeleid. Door de uitgangspunten van het integriteitbeleid te benoemen, zijn deze ook beter te toetsen door de raad. Wij adviseren dit integriteitbeleid dynamisch te maken door procesafspraken te maken, meerjarige doelstellingen op te stellen en jaarlijks te evalueren.

Functioneel is het ideaal wanneer de verantwoordelijkheid voor deze taak wordt belegd bij de integriteitcoördinator, aangezien deze zich reeds bezighoudt met de afzonderlijke aspecten van integriteit.

4.2 Het invoeren en actualiseren van individuele regelingen

Zoals gesteld, beschikt de gemeente Kerkrade over een groot aantal regelingen, die gerelateerd zijn aan integriteitaspecten. Voor het onderzoek zijn deze beschikbare regelingen bestudeerd. In hoofdstuk 6 (bevindingen en aanbevelingen) wordt op meer detailniveau ingegaan op deze regelingen en de daaraan gekoppelde adviezen.

Ten aanzien van de regelingen/bepalingen die ontbreken, kan het volgende worden gesteld.

Allereerst adviseren wij de gemeente om – in lijn met haar eigen voornemen – een separate regeling nevenwerkzaamheden op te stellen voor ambtenaren (zie paragraaf 6.1.7). Dit geldt eveneens voor een regeling melding financiële belangen voor ambtenaren (zie paragraaf 6.1.11). Wij onderschrijven verder het voornemen van de gemeente om een onderzoeksprotocol op te stellen (zie paragraaf 6.1.6), waar inmiddels reeds een conceptversie van beschikbaar is. Tot slot adviseren wij – in lijn met hetgeen in paragraaf 4.1 is gesteld – een overkoepelende integriteitbeleidsnota op te stellen, om samenhang aan te brengen in het integriteitbeleid.

Ten aanzien van de bestaande regelingen, adviseren wij om de volgende regelingen te actualiseren, completeren, dan wel te herschrijven:

- Wij adviseren de regeling Gedragsregels ambtelijke integriteit (2003) te actualiseren, aangezien in de regeling diverse relevante onderwerpen ontbreken (zie paragraaf 6.1.2);
- Wij adviseren de regeling Sociale Veiligheid (1997) te actualiseren, gelet op het gegeven dat de regeling op zichzelf vrij gedateerd is en de praktijk dat de huidige inrichting c.q. opzet van onderzoeken afwijkt van hetgeen is vastgelegd in de regeling (zie paragraaf 6.1.4);
- Wij adviseren de gemeente om te bestuderen of het privacyreglement e-mail- en internetgebruik (2002) nog voldoet aan de huidige eisen en wensen hieromtrent (zie paragraaf 6.1.12);
- Wij geven de gemeente ter overweging om – met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid – een leverancierscode te introduceren en de positionering van de inkoopadviseur nader te bestuderen (zie paragraaf 6.1.14).

4.3 Beleving van het integriteitbeleid

Uit de gesprekken die BING heeft gevoerd, komt een beeld naar voren van een organisatie waarin alles tamelijk voorspoedig verloopt. Er doen zich weinig incidenten voor, de relatie tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie is goed en volgens geïnterviewden is het thema integriteit goed bespreekbaar. Tegelijkertijd volgt uit gesprekken dat binnen de ambtelijke organisatie het onderwerp integriteit op zichzelf nog meer aandacht zou mogen krijgen. Nadat tussen 2006 en 2008 is geïnvesteerd in het onderwerp, was de aandacht voor het onderwerp de jaren daarna minder. Een meer structurele agendering van het onderwerp integriteit, bijvoorbeeld als vast onderdeel van functioneringsgesprekken of teamoverleggen, ontbrak. Waar in de voorgeschreven formats van het functionerings- en beoordelingsgesprek het onderwerp integriteit verdekt wordt benoemd, volgt uit interviews dat het onderwerp in de praktijk niet standaard aan bod komt. Ook van grote incidentele aandacht voor het onderwerp, bijvoorbeeld in de vorm van een eendaagse training of workshop, was na 2008 geen sprake, behoudens voor nieuwe medewerkers.

Dit leidt tot de indruk dat enerzijds wordt benoemd dat het allemaal goed verloopt, maar tegelijkertijd het beeld ontstaat dat de ambtelijke aandacht voor het onderwerp voor verbetering vatbaar is. Door niet blijvend te investeren in het thema (niet bespreekbaar houden van het onderwerp), kan de organisatie zichzelf kwetsbaar maken ten opzichte van dit thema. Wij adviseren dan ook om binnen de ambtelijke organisatie het onderwerp weer bewust – blijvend – te agenderen. Het in paragraaf 4.1 benoemde overkoepelende integriteitbeleid met doelstellingen en evaluaties, kan dit ondersteunen.

Ten aanzien van de bestuurlijke organisatie, is het beeld uit de interviews dat er ruim aandacht is voor het onderwerp en dat het ook serieus wordt benaderd. Daarbij is hier wel sprake van brede aandacht in de vorm van specifieke bijeenkomsten over het thema.

4.4 Het communiceren over integriteitgerelateerde onderwerpen

Uit het onderzoek volgt dat er enkele aspecten zijn waar aanvullende communicatie aanbevelenswaardig is. Dat geldt op zowel beleid- als uitvoeringsniveau. Ten aanzien van communicatie over beleidszaken, volgt deze aanbeveling uit het beeld dat het beleid enigszins fragmentarisch aandoet. Het zou waardevol zijn – zo is ook gesteld door geïnterviewden – wanneer afzonderlijke regelingen kenbaar bij elkaar zouden worden geplaatst op het intranet. In het verlengde hiervan, zijn er uitvoeringsaspecten die meer aandacht mogen krijgen. Zo is bijvoorbeeld bij geïnterviewden weinig bekend over de (externe) vertrouwenspersonen, waarbij is aangegeven dat informatie hierover lastig vindbaar zou zijn op het intranet.

4.5 Het koppelen van kwetsbaarheden aan maatregelen

Uit het onderzoek volgt dat de gemeente op organisatieniveau goed inzichtelijk heeft gemaakt welke kwetsbaarheden er zijn. Zo is inzichtelijk gemaakt welke kwetsbaarheden er zijn op functieniveau, in de vorm van een inventarisatie kwetsbare functies. Echter, het ontbreekt daarbij naar onze mening aan een volledige koppeling tussen dit kader en de maatregelen in het werving- en selectiebeleid. Zo kan bepaald worden dat voor specifieke kwetsbare functies aanvullende ingangseisen worden gesteld.

Tot slot kan over dit punt worden benoemd dat de gemeente thans niet heeft voorzien in specifieke integriteitbeheersmaatregelen ten aanzien van externe partijen waar de gemeente een overeenkomst mee aangaat (bijvoorbeeld screening of leverancierscode). Voor beide aspecten (externe medewerkers en marktpartijen) verdient het aanbeveling om te bezien of hierop een aanvulling gewenst is.

4.6 Aanbevelingen

In onderstaand schema zijn de aanbevelingen opgenomen, zoals beschreven in de bevindingen (hoofdstuk 6).

Ambtelijke organisatie	
Onderwerp	Aanbevelingen
Aandacht voor integriteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade om een korte beleidsnotitie te maken waarin een visie en eventuele ambities met betrekking tot het beleid verwoord staan, en de daarmee samenhangende keuzes in het gevoerde beleid; 2. Wij adviseren dit integriteitbeleid dynamisch te maken door procesafspraken in te voegen. Zo kunnen meerjarige doelstellingen worden opgesteld, waarbij taken/verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd. Tevens adviseren wij een jaarlijkse evaluatie van het integriteitbeleid op te stellen door de daartoe aangewezen integriteitcoördinator. Deze evaluatie dient vervolgens – in ieder geval – in het managementteam te worden besproken; 3. Parallel aan het opstellen van overkoepelend integriteitbeleid (aanbeveling 1), adviseren wij de gemeente Kerkrade om het integriteitbeleid herhaald onder de aandacht te brengen bij alle medewerkers, waarbij het van belang is dat het vastgelegde integriteitbeleid toegankelijk is, bijvoorbeeld via intranet; 4. In 2008 is door de gehele ambtelijke organisatie eenmalig een training morele oordeelsvorming verricht. Daarna hebben alleen nieuwe medewerkers training gehad. Het onderwerp integriteit komt tijdens beoordelings- en functioneringsgesprekken niet standaard aan bod, zo volgt uit interviews. Ten aanzien van het bevorderen van de structurele aandacht, adviseren wij de gemeente Kerkrade om 1) nadere afspraken te maken over de wijze waarop het onderwerp wordt betrokken bij reguliere gesprekcycli (onder meer functioneringsgesprekken) en over de effecten daarvan en 2) periodiek in brede zin aandacht te schenken aan het onderwerp, bijvoorbeeld in de vorm van themabijeenkomsten. Overwogen kan worden om leidinggevenden te laten rapporteren of en hoe integriteit is besproken; 5. Wij adviseren de gemeente om blijvend aandacht te besteden aan de verantwoording van het gevoerde integriteitbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een passage in een – jaarlijks – Sociaal Jaarverslag.
Ambtelijke gedragscode	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de nota Gedragsregels ambtelijke integriteit (2003) te actualiseren, aangezien diverse relevante onderwerpen niet zijn uitgewerkt. Als handvat hiervoor kan de modelgedragscode van de VNG van dienst zijn, waarbij tevens rekenschap kan worden gegeven aan 'nieuwe' thema's zoals de omgang met social media; 2. Wij adviseren de gemeente Kerkrade bij het actualiseren van de code tevens te specificeren voor welke medewerkers de gedragscode van toepassing is.
Melding Vermoeden Misstand(en)	Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de meldingen conform de regeling Melding Vermoeden Misstand gestructureerd te registreren. Een dergelijke structurele registratie biedt de organisatie waardevolle informatie over kwetsbaarheden in de organisatie, waarop bijvoorbeeld beheersmaatregelen kunnen worden getroffen.
Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen	Wij geven de gemeente Kerkrade ter overweging om te bestuderen of de regeling Sociale Veiligheid aansluit bij de huidige praktijk van klachtbehandeling naar signalen van ongewenste omgangsvormen, aangezien de procedure sinds de invoering in 1997 nimmer heeft geleid tot een onderzoek conform deze procedure.

Vertrouwens- personen	Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de externe vertrouwenspersonen beter onder de aandacht te brengen van de organisatie, mede gelet op hun voorname rol in de regeling Melding Vermoeden Misstand. Hiervoor kan bijvoorbeeld een pagina worden aangemaakt op het intranet. Daarnaast zou het onderwerp 'externe vertrouwenspersoon' standaard aan bod kunnen komen bij de indiensttreding. Een alternatief voor bedoelde intranetpagina, is om op het intranet alle integriteitgerelateerde onderwerpen en documenten te ontsluiten via een pagina of button 'integriteit'.
Onderzoeks- protocol	Wij onderschrijven het initiatief van de gemeente om in een onderzoeksprotocol de procedure vast te leggen voor het opstarten en verrichten van een onderzoek. Met een dergelijk protocol wordt zorgvuldigheid betracht in de behandeling van integriteitschendingen of vermoedens daarvan; zo kan het als ondersteuning dienen bij de afweging of een vermeende schending intern kan worden afgehandeld of dat externe ondersteuning gewenst is. Ten aanzien van de rol van de integriteitcoördinator, volgt uit de conceptversie dat deze een rol krijgt bij zowel het in ontvangst nemen van meldingen als het onderzoeken van meldingen. Zoals vermeld in paragraaf 6.1.1, vervult de integriteitcoördinator reeds een beleidsmatige rol met betrekking tot het onderwerp integriteit. De vraag kan worden gesteld of een voorziene rol aan de repressieve kant (verrichten onderzoek) zich goed verhoudt tot de beleidsrol (preventieve kant) van de integriteitcoördinator. Wij geven in overweging om de integriteitcoördinator geen onderzoeksrol te geven in het onderzoeksproces, maar 'slechts' een coördinerende rol. Daarbij adviseren wij om in het onderzoeksprotocol – in lijn met de huidige praktijk – de rol van leidinggevend te benoemen, als aanspreekpunt voor ambtenaren die een melding willen doen van een vermeende integriteitschending.
Nevenwerkzaam- heden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade – conform haar voornemen – een separate regeling melding nevenwerkzaamheden op te stellen. Daarbij dient te worden betrokken van welke functionarissen de nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt (conform artikel 15:1e, vierde lid CAR-UWO); 2. Na de vaststelling van de separate regeling melding nevenwerkzaamheden, is het raadzaam om herhaald aandacht te schenken aan deze regeling, zodat de meldprocedure voor de gehele organisatie helder is. Daarbij geven wij de gemeente ter overweging om organisatiebreed de aandacht voor het melden van nevenwerkzaamheden levend te houden, door middel van bijvoorbeeld een geautomatiseerde periodieke reminder.
Werving en selectie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij geven de gemeente Kerkrade in overweging om in haar werving- en selectiebeleid een koppeling te maken met kwetsbare functies. Een mogelijkheid om hier diversiteit in aan te brengen, is het verrichten van een integriteitscreening bij bepaalde functieprofielen/-schalen; 2. Wij adviseren de gemeente om te bestuderen wat de voorwaarden/ingangseisen zijn voor niet-ambtenaren (onder andere gedetacheerden en stagiairs). Indien de studie daartoe aanleiding geeft, kan mogelijk contact worden gelegd met de detachings- en uitzendbureaus en onderwijsinstellingen om de mogelijkheden te bespreken van verdergaande screening.
Afleggen eed/belofte	Wij adviseren de gemeente Kerkrade te overwegen of c.q. op welke wijze de externe krachten (niet zijnde ambtenaren) een integriteitverklaring afleggen. In een dergelijke integriteitverklaring wordt verwezen naar de gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Kerkrade. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden geïntegreerd met de geheimhoudingsverklaring die nu al door ingehuurde externe krachten wordt ondertekend.
Financiële belangen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade een regeling melding financiële belangen op te stellen, om daarmee uitvoering te geven aan artikel 15:1 lid f van de CAR-UWO en artikel 125quinquies lid 1e van de Ambtenarenwet; 2. In aanvulling hierop, adviseren wij om helder te communiceren wat men verstaat onder financiële belangen en op welk moment c.q. onder welke voorwaarden

	deze gemeld dienen te worden. Daarbij is voorbeeldgedrag door leidinggevenden gewenst; van hen zal allereerst openheid moeten worden verlangd, alvorens het van overige medewerkers te verwachten.
Informatie- bescherming	Wij adviseren de gemeente Kerkrade om te bestuderen of het Privacyreglement e-mail- en internetgebruik nog voldoet aan de huidige eisen en wensen hieromtrent, gegeven het feit dat deze regeling in 2002 is opgesteld. Uit deze studie kan volgen dat de regeling dient te worden geactualiseerd.
Inkoop- en aanbestedings- procedure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wij geven de gemeente Kerkrade ter overweging om de positionering van de inkoopadviseur nader te bestuderen, gelet op de ruimte die er is voor ambtenaren om opdrachten een-op-een te gunnen. Uit de gesprekken volgt dat de inkoopadviseur een enigszins vrijblijvende adviesrol heeft. Gezien de mogelijkheid om opdrachten onderhands een-op-een te gunnen tot € 40.000, adviseren wij een zwaardere positionering van de adviesrol van de inkoopadviseur te overwegen. Overigens staat deze aanbeveling los van mogelijke signalen over niet-integer handelen; hier zijn geen signalen van; 2. Overwogen kan worden om een leverancierscode te introduceren, waarin bijvoorbeeld opgenomen kan worden dat (bepaalde) giften niet aan medewerkers van de gemeentelijke organisatie aangeboden mogen worden. Ook kan in een dergelijke code opgenomen worden hoe een leverancier kan handelen (melden), indien sprake is van onoorbare verzoeken om gunsten; 3. Verder geven wij de gemeente Kerkrade ter overweging of het waardevol is om voor bepaalde opdrachten (bijvoorbeeld afhankelijk van bedrag en sector), leveranciers te vragen om bedrijfsinformatie (bijvoorbeeld achtergrondinformatie over bestuurders) aan te leveren om daarmee aan de voorkant reeds kennis te kunnen nemen van mogelijke (beheers- en/of integriteit)risico's.
Overig	In algemene zin kan over de afwezigheid van ambtelijke bijstand bij gesprekken tussen bestuurders en externen gemeld worden dat dit risico's met zich mee kan brengen. Het verdient dan ook de voorkeur om – in het kader van het vierogenprincipe – een dergelijk gesprek met zijn tweeën te voeren. Wij geven de gemeente dan ook ter overweging om de stelregel vast te leggen dat zakelijke gesprekken met externen door bestuurders in principe worden gevoerd in het bijzijn van ambtenaren.

Bestuurlijke organisatie	
Onderwerp	Aanbevelingen
Aandacht voor integriteit	Ten aanzien van het onderwerp belangenbehartiging, is de jurisprudentie in de loop der jaren gewijzigd. Dit had met name betrekking op de vraag of raadsleden al dan niet een persoonlijk belang hadden bij besluitvorming in de raad. Voor zover dit nog niet gebeurd is, adviseren wij de bestuurders om kennis te nemen van jurisprudentie (ingevolge artikel 2:4 van de Awb), in het bijzonder de uitspraken in de zaken Graft-De Rijp en Middelburg.
Bestuurlijke gedragscode	In algemene zin adviseren wij raads- en collegeleden de bestuurlijke gedragscode onderling te bespreken. Zodoende kan men de interpretatie van de gedragsregels op elkaar afstemmen en wordt er een eenduidig beleid gevoerd. Daarbij is het waardevol voor raads- en collegeleden om te bekijken in hoeverre zij daar ook recent naar gehandeld hebben om eventuele kwetsbaarheden te identificeren. In zijn algemeenheid achten wij het wenselijk dat de gemeenteraad en het college een zoveel mogelijk uniforme stijl en visie op het gebied van integriteit ontwikkelen en levend houden. Om dit te bereiken, is blijvende afstemming van het handelen in zaken waarbij integriteit aan de orde is, in het college noodzakelijk.
Nevenwerkzaam- heden	Wij adviseren de gemeente om vanuit de griffie jaarlijks aan bestuurders een update te vragen van hun nevenwerkzaamheden.
Financiële	1. Wij adviseren de gemeente om – in lijn met het artikel uit de eigen gedragscode –

belangen	<p>bestuurders te verzoeken melding te doen van voornoemde financiële belangen. Niet alleen stimuleert deze regeling het bewustzijn van de raads- en collegeleden op dit specifieke gebied van belangenverstrengeling, maar zullen de bestuursorganen beter in staat zijn om ervoor te waken dat raads- of collegeleden in een situatie terecht komen waarbij er daadwerkelijk sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling;</p> <p>2. In aanvulling hierop, adviseren wij – evenals bij ambtenaren – om helder te communiceren wat wordt verstaan onder financiële belangen en op welk moment c.q. onder welke voorwaarden deze gemeld dienen te worden.</p>
----------	---

5. Beantwoording onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksvraag, zoals beschreven in hoofdstuk 1, luidt als volgt:

Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitbeleid, de daartoe behorende voorschriften en richtlijnen en in hoeverre wordt hieraan uitvoering gegeven?

Voor de beantwoording van deze brede vraag, wordt gebruikgemaakt van drie separate onderzoeksvragen en daarvan afgeleide deelvragen, die hierna worden beschreven.

5.1 Wat is de stand van zaken ten aanzien van het integriteitbeleid?

Bij de beantwoording van deze vraag, worden twee deelvragen betrokken.

- *Op welke wijze is het integriteitbeleid vormgegeven?*

Het integriteitbeleid van de gemeente Kerkrade is de afgelopen jaren vormgegeven in de vorm van een keur aan separate regelingen. De aandacht voor het onderwerp heeft daarbij een boost gekregen in 2006, toen door het college is besloten de basisnormen integriteit te implementeren. In de daaropvolgende jaren is geïnvesteerd in het onderwerp, waarbij periodiek een specifiek aspect uit de basisnormen werd opgepakt. De achtergrond daarvan was om hiermee over een langere periode aandacht te besteden aan het onderwerp integriteit door successievelijk de normen in te voeren.

Waar de gemeente succesvol heeft geïnvesteerd in afzonderlijke regelingen, ontbreekt het bij de gemeente aan overkoepelend integriteitbeleid, dat de verbinding brengt aan de afzonderlijke regelingen. Dit maakt dat het beleid naar onze mening enigszins fragmentarisch aandoet.

Qua inhoud verschillen de afzonderlijke regelingen op het vlak van volledigheid en actualiteit. Dit laatste vloeit logischerwijs voort uit de keuze om verspreid over een langere periode te investeren in het thema. Een voorbeeld van een recente volledige regeling, betreft de regeling Melding Vermoeden Misstand (2013). Een voorbeeld van een regeling die een actualisatie verdient, betreft de ambtelijke gedragscode (2003). Naast het feit dat bepaalde nieuwe thema's begrijpelijkerwijs ontbreken (bijvoorbeeld socialmediagedrag), beschrijft deze regeling sowieso een minimaal aantal onderwerpen, waar een beschrijving van meer thema's zeer gangbaar is.

- *Voldoet het integriteitbeleid aan de wettelijke bepalingen en andere relevante richtlijnen?*

Bezien vanuit wettelijke bepalingen, zijn er diverse onderwerpen uit wetgeving en de Modelaanpak basisnormen integriteit waar de gemeente aandacht aan dient te besteden. Zo schrijft de Ambtenarenwet onder meer voor dat er een ambtelijke gedragscode moet zijn en dat de gemeente verantwoording dient af te leggen over het gevoerde integriteitbeleid. De gemeente Kerkrade voldoet aan een groot aantal van deze aspecten (zie de schema's in paragraaf 6.1 en 6.2). Van de negen aspecten (ambtelijk en bestuurlijk) waar wettelijke bepalingen voor gelden, zijn er twee waar de gemeente nog niet in heeft voorzien. Dit geldt voor een separate regeling nevenwerkzaamheden en financiële belangen voor ambtenaren. Ten aanzien van de regeling nevenwerkzaamheden, is gesteld dat deze gepland is.

Naast de onderdelen in de Modelaanpak basisnormen integriteit die voortkomen uit wet- en regelgeving, zijn er tevens onderwerpen zonder wettelijke grondslag waar over in de modelaanpak wordt gesteld dat het waardevol is om er beleid voor op te stellen. Dit zijn dezelfde basisnormen waarvan in 2006 is besloten om deze bij de gemeente te implementeren (zie ook bijlage 4). De Modelaanpak basisnormen integriteit bestaat in totaal uit dertien onderwerpen voor de ambtelijke organisatie en vijf voor de bestuurlijke. Aandachtspunten die voortvloeien uit de modelaanpak zonder wettelijke grondslag, zijn onder meer een onderzoeksprotocol, een klachtenregeling ongewenste omgangsvormen en een regeling financiële belangen voor bestuurders. Zoals vermeld in de tabellen in paragraaf 6.1 en 6.2, betreffen dit acht onderwerpen. De gemeente heeft in zeven van de acht onderwerpen voorzien. Dit geldt alleen niet voor een 'onderzoeksprotocol', maar deze is inmiddels in ontwikkeling.

5.2 Op welke wijze vindt uitvoering van het integriteitbeleid plaats?

Bij de beantwoording van deze vraag, worden drie deelvragen betrokken.

- *Op welke wijze wordt aandacht besteed aan het integriteitbeleid in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?*

Voor de uitvoering van het integriteitbeleid is een aantal sleutelfiguren binnen de organisatie van belang. Allereerst is ambtelijk de operationele borging van het onderwerp belegd bij de gemeentelijke integriteitcoördinator. Dit betreft een senior beleidsmedewerker P&O die in de praktijk circa 0,1 fte besteedt aan zijn rol als integriteitcoördinator. In het onderzoek is aangegeven dat het deze functionaris aan voldoende tijd ontbreekt om alle plannen te realiseren. Naast de integriteitcoördinator, vervullen de leidinggevenden c.q. managers binnen de ambtelijke organisatie een belangrijke rol. Allereerst richting hun teams vanuit hun voorbeeldfunctie, maar tevens als aanspreekpunt vanuit onder meer de regeling Melding Vermoeden Misstand. De organisatie heeft daarbij in het verleden geïnvesteerd in de managers, door hen te trainen op dit thema. Tevens hebben de leidinggevenden een bijdrage geleverd in het formuleren van de 'inventarisatie kwetsbare functies', een waardevol instrument om kwetsbaarheden op functieniveau inzichtelijk te maken.

Bestuurlijk vervult de burgemeester de rol van 'hoeder van integriteit', waarbij hij wordt ondersteund door de griffie, die het operationele aspect op zich neemt (bijvoorbeeld verzoek tot het melden van nevenwerkzaamheden).

Qua structurele aandacht voor het thema integriteit, lijkt er verschil te bestaan tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, zo volgt uit het onderzoek. Bestuurlijk is sinds jaren structureel aandacht voor het onderwerp, onder meer in de vorm van themabijeenkomsten. Ambtelijk is deze structurele aandacht minder, zo volgt uit het onderzoek. Nadat in 2008 de gehele organisatie een training morele oordeelsvorming heeft gevolgd, is in de jaren daarna geen vergelijkbare training/cursus gegeven, behoudens aan nieuwe medewerkers. Daarnaast komt het onderwerp integriteit niet standaard in werkprocessen aan bod. Zo is het geen vast agendapunt bij bijvoorbeeld werkoverleggen of functionerings- en beoordelingsgesprekken. Geïnterviewden stellen hierover dat dit gegeven in hun optiek losstaat van het feit dat het onderwerp goed bespreekbaar is (zie paragraaf 5.3).

- *In hoeverre worden de wettelijke bepalingen en andere relevante afspraken uitgevoerd (onder andere met oog op rechtmatigheid)?*

Met betrekking tot de uitvoering van het beleid, volgt uit het onderzoek dat een deel van de afspraken in de praktijk anders wordt uitgewerkt. Zo stelt de regeling Sociale Veiligheid (1997) dat er een klachtencommissie is die bestaat uit drie externe leden. In de praktijk is van deze commissie 'tot dusver geen gebruik gemaakt', maar zijn intern ad hoc onderzoekscommissies ingesteld.

- *In hoeverre vindt monitoring en verantwoording van de uitvoering van het beleid plaats?*

Ten aanzien van monitoring van het integriteitbeleid, volgt dat dit op beleidsniveau adequaat gebeurt. In het Sociaal Jaarverslag wordt het onderwerp benoemd in een aparte paragraaf en in de jaarlijkse interne Auditrapportage wordt het onderwerp ook sinds 2010 standaard benoemd. Op operationeel niveau volgt uit het onderzoek dat de registratie van informatie meer structuur mag krijgen. Zo beschikt de organisatie logischerwijs over informatie van meldingen conform de regeling Melding Vermoeden Misstand. Echter, het ontbreekt aan een gestructureerde registratie van deze informatie. Een ander aspect is dat het melden van nevenwerkzaamheden voor ambtenaren 'vorm-vrij' is, waarbij uit interviews volgt dat niet voor iedereen helder is in welke situatie iets gemeld dient te worden. Een standaardregistratieformulier zou hierbij soelaas bieden. Monitoring en verantwoording van de uitvoering van het beleid, kunnen versterkt worden door het integriteitbeleid dynamisch te maken door procesafspraken te maken, meerjarige doelstellingen op te stellen en jaarlijks te evalueren.

5.3 Is de uitvoering van het integriteitbeleid adequaat?

Bij de beantwoording van deze vraag, worden de hierna beschreven deelvragen betrokken.

- *Hoe is het gesteld met de beleving en bewustzijn van het integriteitbeleid?*

Voor de beantwoording van deze vraag is zowel de perceptie van ambtenaren en bestuurders als de harde gegevens over integriteitschendingen van belang.

Ten aanzien van het eerste aspect, volgt uit het onderzoek dat het integriteitbewustzijn binnen de gemeente de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Uit de gesprekken die BING heeft gevoerd, komt een beeld naar voren van een tevreden organisatie, waar zich weinig incidenten voordoen en waar het thema integriteit goed bespreekbaar is. Waar in het verleden 'weleens lacherig' werd gedaan, is het tegenwoordig een onderwerp dat serieus wordt benaderd.

Tegelijkertijd volgt uit gesprekken dat binnen de ambtelijke organisatie het onderwerp integriteit op zichzelf de afgelopen jaren relatief weinig structurele aandacht heeft gekregen. Dit houdt mogelijk verband met het beeld uit interviews dat de kennis over regelingen en/of de inrichting van het beleid te wensen overlaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bekendheid met de (externe) vertrouwenspersoon. Geïnterviewden zijn bekend met het feit dat er een vertrouwenspersoon is, maar zijn niet op de hoogte wie dat is.

- *Zijn de getroffen maatregelen doelmatig (proportionaliteit)?*

Met betrekking tot de doelmatigheid, is het beeld dat zowel de beleidskaders (regelingen en protocollen) als de uitvoeringsaspecten worden gedragen door de organisatie. Uit de dossieranalyse volgt niet dat bepalingen dermate stringent of belastend zijn dat deze niet in verhouding staan tot het doel dat ermee is beoogd. Het beeld uit de interviews sluit hierbij aan.

- *Heeft het integriteitbeleid in de praktijk aantoonbare werking (onder andere met oog op doeltreffendheid)?*

Ten aanzien van de doeltreffendheid, volgt uit het onderzoek dat uit de cijfers een positief beeld kan worden afgeleid. Het aantal onderzoeken naar vermeende integriteitschendingen is naar verluidt beperkt. Uit interviews volgt verder dat het aantal gesprekken dat de (externe) vertrouwenspersonen jaarlijks voeren, niet omvangrijk is. Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat in gesprekken is gesteld dat de kenbaarheid van de vertrouwenspersoon te wensen overlaat.

6. Bevindingen en aanbevelingen

In de volgende paragrafen worden de bevindingen gepresenteerd van het onderzoek, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen aspecten die betrekking hebben op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

De gemeente Kerkrade is met ruim 48.000 inwoners een middelgrote gemeente, gelegen in het zuidoosten van de provincie Limburg. De gemeente maakt onderdeel uit van Parkstad Limburg (Gemeenschappelijke Regeling). Dit betreft een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Nuth met in totaal meer dan een kwart miljoen inwoners. Verder werkt de gemeente Kerkrade grensoverschrijdend met de buurgemeente Herzogenrath samen in het Openbaar Lichaam Eurode. Deze samenwerking is eveneens gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De omvang van de ambtelijke organisatie van de gemeente Kerkrade is afgerond 352 fte, aangestuurd vanuit drie directies. Deze directies – 1) Maatschappelijke Zorg, 2) Stedelijke Ontwikkeling en Beheer en 3) Bestuursdienst) – zijn op hun beurt onderverdeeld in afdelingen. Zo bevat de directie Bestuursdienst de afdelingen Financiën, Personeel, Organisatie & Informatiebeleid, Bestuur & Bedrijfsvoering en Burgerplein. De directies staan onder leiding van directeuren, die samen met de algemeen directeur het managementteam vormen.

Het college van B&W bestaat, naast de burgemeester, uit zes wethouders verdeeld over 5 fte. De gemeenteraad bestaat uit 29 raadsleden, die thans 9 partijen vertegenwoordigen. De raad wordt ondersteund door de griffie, waar vier personen werkzaam zijn.

6.1 Ambtelijke organisatie: integriteitbeleid en beheersing

In deze paragraaf gaan wij in op het integriteitbeleid en de beheersing daaromtrent van de ambtelijke organisatie. De onderwerpen in relatie tot integriteit, zijn opgedeeld in deelparagrafen waarin, indien nodig geacht, tevens aanbevelingen worden weergegeven om te komen tot de organisatorische randvoorwaarden die helpen om het integriteitbeleid te bevorderen.

Onderwerp	Kader ¹	Aanwezig bij gemeente
Overkoepelend integriteitbeleid	Best practice	Nee
Verantwoording integriteitbeleid	Artikel 125quater lid d Ambtenarenwet	Ja
Ambtelijke gedragscode	Artikel 125quater lid c Ambtenarenwet	Ja
Regeling Melding Vermoeden Misstand	Artikel 125quinquies lid f Ambtenarenwet	Ja
Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Onderzoeksprotocol	Modelaanpak basisnormen integriteit	Nee ²
Regeling nevenwerkzaamheden	Artikel 125quinquies lid 1b Ambtenarenwet	Nee
Inventarisatie kwetsbare functies	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Handleiding werving en selectie	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Ambtseed of -belofte	Artikel 125quinquies lid 1a Ambtenarenwet	Ja
Regeling financiële belangen	Artikel 125quinquies lid 1e Ambtenarenwet	Nee
Omgang vertrouwelijke informatie	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Regeling relatiegeschenken	Artikel 15:1c CAR-UWO	Ja

¹ Bij enkele onderwerpen vormt naast de Ambtenarenwet, ook de Modelaanpak basisnormen integriteit het kader; deze basisnormen zijn in 2006 door het college van B&W als kader vastgesteld.

² Document is in ontwikkeling (heeft thans de conceptstatus en zal binnenkort ter besluitvorming in het college worden gebracht).

Inkoop- en aanbestedingsbeleid	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
AO/IC (registratie)	Best practice	Ja

6.1.1 Aandacht voor integriteit/integriteitbeleid

In deze eerste bevindingenparagraaf wordt ingegaan op het overkoepelende integriteitbeleid en de wijze waarop hier in de bedrijfsvoering aandacht aan wordt geschonken. De daaropvolgende paragrafen gaan elk in op een specifiek aspect binnen het brede palet van aandachtspunten van het generieke integriteitbeleid.

Overkoepelend integriteitbeleid

Om van een goed (schriftelijk vastgelegd) integriteitbeleid te kunnen spreken, is het naar onze mening van belang om in een korte beleidsnotitie de uitgangspunten van het integriteitbeleid vast te leggen. Een dergelijke notitie kan ingaan op de keuzes in het gevoerde beleid, eventuele ambities en een visie. Daarnaast kan zij de documenten die op het gebied van integriteit al zijn vastgesteld, met elkaar verbinden. Een dergelijke notitie kan het integriteitbeleid bovendien inbedden in de verschillende beleidsterreinen waarin het een bijzondere rol speelt, zoals het aanbestedingsbeleid en het personeelsbeleid. Door de uitgangspunten van het integriteitbeleid te benoemen, zijn deze ook beter te beheersen door het college en te toetsen door de raad.

De gemeente Kerkrade beschikt niet over integraal integriteitbeleid in de vorm van een beleidsnota. Wel blijkt uit het onderzoek dat het onderwerp in algemene zin in de breedte aandacht krijgt c.q. heeft gekregen. Zo heeft het college in september 2006 besloten om 1) de basisnormen integriteit te implementeren en 2) scholing en vorming van de leidinggevenden op het gebied van integriteit te laten verzorgen.

Na dit besluit in 2006, is op diverse momenten geïnvesteerd in het onderwerp integriteit. Echter, tot op heden zijn er onderdelen die nog niet zijn geëffectueerd. Dit is onder meer vastgelegd in de jaarlijkse Auditrapportage van de afdeling Financiën, waar het integriteitbeleid sinds 2010 wordt benoemd. Sinds 2010 is consequent benoemd dat een van de basisnormen niet is geïmplementeerd (basisnorm nevenwerkzaamheden), waarbij jaarlijks het voornemen is uitgesproken om dit aspect in het komende jaar te implementeren.

In de interviews is bevestigd dat er geen overkoepelende nota voor het integriteitbeleid is. Daarbij wordt onderschreven dat de basisnormen van de VNG worden gebruikt als integriteitbeleid, met dien verstande dat de basisnormen 'regeling melding nevenwerkzaamheden' en 'regeling financiële belangen' nog ontbreken. Door geïnterviewde functioneel betrokkenen is het belang van een samenbundeling van het beleid onderschreven. Daarbij wordt ook gewezen op het feit dat de afzonderlijke onderwerpen momenteel niet altijd gemakkelijk traceerbaar zijn. In het verlengde hiervan is gesteld dat een bundeling van het beleid zou kunnen in de vorm van een beleidsnota, maar een alternatief is dat de onderwerpen/regelingen in ieder geval herkenbaar bij elkaar op het intranet worden geplaatst.

Integriteitcoördinator

De borging van het onderwerp integriteit is ambtelijk functioneel belegd bij de senior beleidsmedewerker P&O. Binnen zijn functie besteedt de beleidsmedewerker circa 0,1 fte aan de rol van integriteitcoördinator van de gemeente. Als integriteitcoördinator heeft de medewerker de afgelopen jaren een actieve en prominente rol gespeeld bij het invoeren van diverse onderdelen van het integriteitbeleid. De integriteitcoördinator is ook lid van de regiowerkgroep integriteit (aanvankelijk Zuid-Limburg, nu provinciaal). Uit interviews volgt dat medewerkers bekend zijn met de integriteitcoördinator en zijn rol binnen de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van diens taakuitvoering, is aangegeven dat het de integriteitcoördinator aan voldoende tijd ontbreekt om alle plannen te realiseren. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het vooralsnog niet is gelukt om een overkoepelend beleid op te stellen en/of vast te leggen.

Structurele aandacht

Zoals hierboven reeds is aangehaald, heeft het onderwerp in de afgelopen jaren op diverse momenten aandacht gekregen. Zo is in 2011 een traject doorlopen waarbij alle afdelingshoofden hebben gewerkt aan de basisnormen integriteit, gekoppeld aan kwetsbare functies/processen binnen hun afdelingen.

Uit interviews volgt dat qua structurele aandacht op het gebied van integriteit, er verschil zit tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Waar er bestuurlijk blijvend aandacht is voor het onderwerp (zie paragraaf 6.2), is dat ambtelijk minder het geval. In 2008 is door de gehele ambtelijke organisatie eenmalig een training morele oordeelsvorming verricht. In de jaren daarna is geen vergelijkbare training/workshop gegeven. Deze training morele oordeelsvorming wordt (groepsgewijs) ook gegeven aan nieuwe medewerkers. Dit geldt niet voor niet-ambtenaren (bijvoorbeeld gedetacheerden en stagiairs).

Uit de interviews komt verder naar voren dat integriteit niet als afzonderlijk onderwerp op de agenda staat tijdens werkoverleggen. Wel geven diverse geïnterviewden aan dat onderwerpen die te maken hebben met integriteit, tijdens werkoverleggen of werkcontacten besproken worden, bijvoorbeeld als uitnodigingen ontvangen worden of een dilemma wordt ervaren. Door geïnterviewden is gesteld dat in het verleden weleens lacherig over het onderwerp integriteit werd gedaan: in de huidige cultuur is integriteit goed bespreekbaar en een normaal onderdeel van het werk.

Het onderwerp integriteit komt tijdens beoordelings- en functioneringsgesprekken niet standaard aan bod, zo volgt uit interviews. In enkele interviews is benoemd dat meer expliciet de aandacht gevestigd kan worden op het bespreken van dit onderwerp. In de Regeling functioneringsgesprek c.q. het formulier voor een dergelijk gesprek, wordt integriteit slechts verdekt benoemd. De agenda voor een functioneringsgesprek bevat niet het onderwerp integriteit; het onderwerp staat indirect genoemd in de toelichting en is lastig via verwijzing naar het beoordelingsformulier te vinden. Uit interviews volgt verder dat formele beoordelingsgesprekken in algemene zin niet standaard worden gehouden. Hier moet volgens geïnterviewden een aanleiding voor zijn, hetzij in positieve, hetzij in negatieve zin.

Ten aanzien van de structurele aandacht, is door een functioneel betrokkene aangegeven dat er bewust voor is gekozen om in de afgelopen jaren niet alle basisnormen ineens in te voeren. Hiermee is bereikt dat over een langere periode aandacht is besteed aan integriteit door successievelijk de normen in te voeren.

Het brede beeld uit interviews is dat over het algemeen de ambtenaren zich goed bewust zijn van hetgeen wel en niet kan.

Verantwoording integriteitbeleid

Overeenkomstig artikel 125quater lid d van de Ambtenarenwet, dienen er door het college en de raad afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop aan de raad verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitbeleid en over de naleving van de gedragscode. Uit de voorhanden gegevens blijkt dat de gemeente aandacht besteedt aan het onderwerp in haar Sociaal Jaarverslag. In het meest recente Sociaal Jaarverslag (2011) wordt het onderwerp benoemd in een aparte paragraaf. In deze paragraaf (pagina 19) staat het volgende:

'Vanuit de gedachte dat integriteit gezien wordt als een kwaliteitskenmerk van de gemeente Kerkrade, van de politieke ambtsdragers en van de ambtenaren, is in 2011 weer volop aandacht besteed aan de bewustwording van en de bescherming tegen integriteitsrisico's.

Op de eerste plaats is in het Veiligheidsbestuur Zuid Limburg afgesproken dat aan de individuele collegeleden een hulpmiddel moet worden geboden om hen te beschermen tegen mogelijke integriteitsrisico's. Besloten is om voor alle colleges aan het begin van iedere ambtstermijn een risicoanalyse integriteit te laten uitvoeren. Daartoe is het Reglement van Orde voor de raad in 2011 gewijzigd. De risicoanalyse is in 2011 door [naam bureau] uitgevoerd.

Daarnaast hebben 13 nieuwe medewerkers in 2011 een training morele oordeelsvorming/integriteit gehad. Met behulp van het zogenaamde 7-stappenplan zijn de medewerkers nu in staat om bij elke

beslissing na te gaan of deze moreel juist (integer) is. Op instrumenteel gebied zijn in 2011 de kwetsbare handelingen, functies en processen binnen de gemeente Kerkrade door alle afdelingshoofden bekeken en beoordeeld. De afdelingshoofden hebben de reeds bestaande maatregelen om integriteitsrisico's te beperken kritisch tegen het licht gehouden en waar nodig aangescherpt. Ten slotte hebben zich een aantal integriteitschendingen voorgedaan die disciplinair bestraft zijn. In een geval heeft dit geleid tot ontslag.'

Ten aanzien van het Sociaal Jaarverslag, kan in algemene zin worden benoemd dat het verwonderlijk is dat het meest recente verslag reeds enkele jaren oud is.

Ten aanzien van de verantwoording van het integriteitbeleid, is in interviews gesteld dat ook bij de begrotingsbehandeling verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitbeleid. Er staat jaarlijks een (beknopte) passage in de begrotingsstukken.

Aanbeveling

1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade om een korte beleidsnotitie te maken waarin een visie en eventuele ambities met betrekking tot het beleid verwoord staan, en de daarmee samenhangende keuzes in het gevoerde beleid;
2. Wij adviseren dit integriteitbeleid dynamisch te maken door procesafspraken in te voegen. Zo kunnen meerjarige doelstellingen worden opgesteld, waarbij taken/verantwoordelijkheden duidelijk worden belegd. Tevens adviseren wij een jaarlijkse evaluatie van het integriteitbeleid op te stellen door de daartoe aangewezen integriteitcoördinator. Deze evaluatie dient vervolgens – in ieder geval – in het managementteam te worden besproken;
3. Parallel aan het opstellen van overkoepelend integriteitbeleid (aanbeveling 1), adviseren wij de gemeente Kerkrade om het integriteitbeleid herhaald onder de aandacht te brengen bij alle medewerkers, waarbij het van belang is dat het vastgelegde integriteitbeleid toegankelijk is, bijvoorbeeld via intranet;
4. In 2008 is door de gehele ambtelijke organisatie eenmalig een training morele oordeelsvorming verricht. Daarna hebben alleen nieuwe medewerkers training gehad. Het onderwerp integriteit komt tijdens beoordelings- en functioneringsgesprekken niet standaard aan bod, zo volgt uit interviews. Ten aanzien van het bevorderen van de structurele aandacht, adviseren wij de gemeente Kerkrade om 1) nadere afspraken te maken over de wijze waarop het onderwerp wordt betrokken bij reguliere gesprekcycli (onder meer functioneringsgesprekken) en over de effecten daarvan en 2) periodiek in brede zin aandacht te schenken aan het onderwerp, bijvoorbeeld in de vorm van themabijeenkomsten. Overwogen kan worden om leidinggevenden te laten rapporteren of en hoe integriteit is besproken;
5. Wij adviseren de gemeente om blijvend aandacht te besteden aan de verantwoording van het gevoerde integriteitbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een passage in een – jaarlijks – Sociaal Jaarverslag.

6.1.2 Gedragscode

De gemeente Kerkrade beschikt sinds mei 2003 over Gedragsregels ambtelijke integriteit. Deze regels zijn opgesteld voor de wijziging in de Ambtenarenwet (per 1 maart 2006), die gemeenten verplicht een integriteitbeleid te voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.

In de gedragsregels van de gemeente worden de kernbegrippen van integriteit benoemd en wordt ingegaan op een vijftal *'gedragsafspraken ambtelijke integriteit'*. Dit zijn 1) eed of belofte, 2) relatiegeschenken, 3) uitnodigingen voor een lunch, diner, voorstelling, excursie en dergelijke, 4) nevenwerkzaamheden en 5) informatie.

Ten opzichte van de modelgedragscode van de VNG (2006), ontbreken in de gedragsregels de thema's *'Verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen en personeelsregelingen'*, *'Belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's'* en *'Reageren op niet-integere zaken'*. Verder zijn recentere onderwerpen, zoals de omgang met social media, eveneens niet opgenomen in de gedragsregels.

Bij de onderwerpen die worden benoemd, is de passage bij *'Uitnodigingen (...)'* anders dan over het algemeen wordt gehanteerd. De regeling meldt hier:

'In zijn algemeenheid mag een dergelijke uitnodiging worden geaccepteerd met dien verstande, dat de medewerker het accepteren van zo'n uitnodiging vooraf dient te bespreken met zijn leidinggevende. (...)'

Meer gangbaar zijn beschrijvingen waarin wordt vermeld dat vooraleerst de afweging moet worden gemaakt of een uitnodiging relevant is voor de gemeente, waarna vaak ook wordt gesteld dat niet wordt gereisd op kosten van derden.

In de gedragscode is niet expliciet gespecificeerd op welke medewerkers de gedragscode betrekking heeft (niet anders dan dat het om 'ambtelijke integriteit' gaat en de CAR-UWO meermaals wordt aangehaald). Of de gedragscode derhalve van toepassing is op bijvoorbeeld stagiairs en ingehuurd personeel, blijkt dus niet uit de gedragscode.

Uit interviews volgt dat ambtenaren bekend zijn met de aanwezigheid van de gedragscode en dat bekend is waar deze te vinden is (intranet). Ten aanzien van de inhoud, is benoemd dat – logischerwijs, gegeven de gedateerdheid – gedragsregels voor socialmediagebruik ontbreken. In het verlengde hiervan is in interviews beaamd dat het raadzaam is om de gedragscode te actualiseren. Door geïnterviewden is benoemd dat de gedragscode niet van toepassing is op niet-ambtenaren (gedetacheerden etcetera).

Aanbeveling

1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de nota Gedragsregels ambtelijke integriteit (2003) te actualiseren, aangezien diverse relevante onderwerpen niet zijn uitgewerkt. Als handvat hiervoor kan de modelgedragscode van de VNG van dienst zijn, waarbij tevens rekenschap kan worden gegeven aan 'nieuwe' thema's zoals de omgang met social media;
2. Wij adviseren de gemeente Kerkrade bij het actualiseren van de code tevens te specificeren voor welke medewerkers de gedragscode van toepassing is.

6.1.3 Melding Vermoeden Misstand(en) (Klokkenluidersregeling)

Overeenkomstig artikel 125quinquies lid 1f heeft de gemeente een regeling Melding Vermoeden Misstand, de voormalige Klokkenluidersregeling (meest recente versie is van 5 maart 2013).

In de regeling is benoemd dat een ambtenaar melding kan doen bij 'zijn leidinggevende, bij de vertrouwenspersoon, of indien daartoe aanleiding bestaat, rechtstreeks bij het meldpunt' (artikel 2, lid 1).

Het meldpunt waaraan wordt gerefereerd, betreft thans de Onderzoeksraad Integriteit Overheid, die in 2013 is opgericht. Ten tijde van het opstellen van deze regeling, was dit orgaan nog niet in werking getreden. Hierover wordt in de toelichting van de regeling het volgende gesteld:

'(...) In afwachting van de verdere besluitvorming hierover [discussie landelijk meldpunt] rept de Modelregeling nog steeds over een meldpunt dat gemeenten kunnen benoemen en blijft de Landelijke Klokkenluiders Commissie Gemeenten. Als het landelijk meldpunt een feit is, zal voor de gemeente dit ook als centraal meldpunt fungeren en wordt de Landelijke Klokkenluiders Commissie Gemeenten ontbonden.'

In het geval van een interne melding (dus bij de vertrouwenspersoon of leidinggevende), stelt het college na ontvangst van de mededeling over de melding een onderzoek in (artikel 6, lid 1³); bij een melding bij het

³ Artikel 6, lid 1: Het college stelt na ontvangst van de mededeling over de melding onverwijld een onderzoek in.

Artikel 13, lid 1: Indien de melding ontvankelijk is, legt het meldpunt binnen twaalf weken zijn bevindingen neer in een advies aan het college. Het meldpunt zendt een afschrift van het advies aan de ambtenaar met inachtneming van het eventueel vertrouwelijke karakter van de aan het meldpunt verstrekte informatie.

meldpunt wordt het onderzoek door dit meldpunt verricht, waarna dit het college adviseert (artikel 13, lid 1). Ten aanzien van de identiteit/anonimiteit van een melder, is in de regeling opgenomen dat de persoon of entiteit bij wie een melding wordt gedaan, de identiteit van de ambtenaar die de melding doet niet bekend maakt zonder instemming van de ambtenaar (artikel 4, lid 1). In de regeling is geen rekening gehouden met een mogelijkheid om anoniem een melding te doen. De mogelijkheid om een melding te doen bij het meldpunt, houdt hier echter wel enigszins mee verband, gegeven de afstand van de ambtenaar en de gemeente tot deze entiteit. Met betrekking tot de verantwoording omtrent de regeling, is zowel de vertrouwenspersoon als het meldpunt gehouden om jaarlijks een verslag te maken van de aard en van het aantal meldingen, dat vervolgens wordt gedeeld met het college en de ondernemingsraad, waarna het openbaar wordt gemaakt.

Uit gesprekken volgt dat vermoedens van integriteitincidenten in eerste aanleg door de leidinggevende worden behandeld. In het geval er sprake is van serieuzere signalen, wordt er opgeschaald naar de gemeentesecretaris en de integriteitcoördinator. Naar aanleiding van signalen, zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken verricht binnen de ambtelijke organisatie. Afhankelijk van de aard/uitkomsten van het onderzoek, wordt de afdeling P&O geconsulteerd over de opvolging daarvan, zo volgt uit interviews.

Met betrekking tot 'anonieme meldingen', is in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat het ontbreken van dit onderwerp in de regeling, niet wegneemt dat 'met anonieme meldingen wel iets gedaan wordt'. Afhankelijk van de concreetheid van een dergelijke melding, zal een onderzoek worden ingesteld.

Ten aanzien van de registratie van meldingen, volgt uit interviews dat dit niet gestructureerd gebeurt. Het ontbreekt voornamelijk aan een centraal systeem waarin alle signalen worden vastgelegd. In de ambtelijke reactie is dit laatste beaamd, waarbij is opgemerkt dat bij de afdeling Personeel, Organisatie & Informatie (POI) wel alle signalen bekend zijn en dat desgewenst een overzicht redelijk eenvoudig te maken is.

Aanbeveling

Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de meldingen conform de regeling Melding Vermoeden Misstand gestructureerd te registreren. Een dergelijke structurele registratie biedt de organisatie waardevolle informatie over kwetsbaarheden in de organisatie, waarop bijvoorbeeld beheersmaatregelen kunnen worden getroffen.

6.1.4 Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen

Naast de regeling Melding Vermoeden Misstand, beschikt de gemeente Kerkrade over een regeling Sociale Veiligheid (van juli 1997). Deze regeling heeft het karakter van een regeling die tegenwoordig wordt aangeduid als Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen. In de regeling zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd van onder meer de vertrouwenspersoon en de klachtencommissie. Onder 'sociale onveiligheid' wordt het volgende verstaan:

'Intimidatie

Het gebruiken van macht en/of positie om daarmee iemand er toe te bewegen om iets te doen of te laten, wat hij of zij eigenlijk niet wil.

Discriminerend gedrag

Het ongelijk behandelen van mensen op grond van een of meer kenmerken die ze bezitten.

Ongewenste intimiteiten

Direct of indirect sexueel getinte uitingen, in woord, in gebaar of afbeelding, die ongewenst zijn dan wel redelijkerwijs als zodanig kunnen worden ervaren door degene die ermee wordt geconfronteerd.

Pesterijen op het werk

Artikel 4, lid 1: De persoon of entiteit bij wie een melding wordt gedaan, maakt de identiteit van de ambtenaar die de melding doet niet bekend zonder instemming van de ambtenaar.

Het doelbewust en systematisch iemands werkprestaties beïnvloeden en een onvriendelijke- of zelfs vijandige werksfeer creëren.'

Blijkens de regeling bestaat de klachtencommissie van de gemeente Kerkrade uit drie externe leden, waarbij het hoofd P&O en/of de vertrouwenspersoon desgevraagd kan worden verzocht om in adviserende zin de commissie te ondersteunen.

Ten aanzien van omgangsvormen, komt in interviews het beeld naar voren dat sprake is van een open cultuur bij de gemeente, waarbij men respectvol met elkaar omgaat. Over de klachtencommissie met externe leden waar in de regeling over wordt gesproken, is gesteld dat de gemeente op regionaal niveau is aangesloten bij een commissie. Onderzoeken naar aanleiding van klachten over 'sociale onveiligheid' – conform de regeling – hebben zich volgens een functioneel betrokkene niet voorgedaan, waardoor van de klachtencommissie *'tot dusver geen gebruik is gemaakt'*. Wel zijn in algemene zin integriteitonderzoeken verricht waar ook omgangsvormen een rol speelden. Deze onderzoeken zijn verricht door een ad-hoc onderzoekscommissie, waarbij de afdeling P&O wordt geconsulteerd (zie ook paragraaf 6.1.6). Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat uit interviews volgt dat de vertrouwenspersoon bij dergelijke onderzoeken geen rol heeft gespeeld.

Aanbeveling

Wij geven de gemeente Kerkrade ter overweging om te bestuderen of de regeling Sociale Veiligheid aansluit bij de huidige praktijk van klachtbehandeling naar signalen van ongewenste omgangsvormen, aangezien de procedure sinds de invoering in 1997 nimmer heeft geleid tot een onderzoek conform deze procedure.

6.1.5 Vertrouwenspersoon

De gemeente Kerkrade heeft geen interne vertrouwenspersonen, maar beschikt over drie externe vertrouwenspersonen, zo is ambtelijk aangegeven. Daarvan zijn er twee aangesteld vanuit de regeling Melding Vermoeden Misstand en is één vertrouwenspersoon aangewezen vanuit de regeling Sociale Veiligheid.

De twee vertrouwenspersonen vanuit de regeling Melding Vermoeden Misstand, zijn externe vertrouwenspersonen die sinds 2006 vanuit de regio meerdere gemeenten bedienen. De andere vertrouwenspersoon is reeds ruim tien jaar actief als vertrouwenspersoon voor de gemeente, waarbij zij in het verleden zowel meldingen omtrent misstanden als meldingen omtrent omgangsvormen behandelde.

Door geïnterviewden is benoemd dat men kennis heeft van het bestaan van een externe vertrouwenspersoon. Deze persoon is echter niet breed bekend (gemaakt) bij medewerkers. Zo is zij bijvoorbeeld niet actief voorgesteld aan medewerkers bij de indiensttreding en is de vertrouwenspersoon naar verluidt ook niet eenvoudig vindbaar op het intranet.

Jaarlijks wordt gemiddeld door zo'n vier medewerkers contact gelegd met de externe vertrouwenspersoon, waaruit vervolgens gemiddeld drie gesprekken volgen. De vertrouwenspersoon rapporteert jaarlijks aan de gemeentesecretaris op generiek niveau (aantal/aard gesprekken, man/vrouw) over de gevoerde gesprekken. Deze informatie wordt verwerkt in het (Sociaal) Jaarverslag.

Aanbeveling

Wij adviseren de gemeente Kerkrade om de externe vertrouwenspersonen beter onder de aandacht te brengen van de organisatie, mede gelet op hun voorname rol in de regeling Melding Vermoeden Misstand. Hiervoor kan bijvoorbeeld een pagina worden aangemaakt op het intranet. Daarnaast zou het onderwerp 'externe vertrouwenspersoon' standaard aan bod kunnen komen bij de indiensttreding. Een alternatief voor bedoelde intranetpagina, is om op het intranet alle integriteitgerelateerde onderwerpen en documenten te ontsluiten via een pagina of button 'integriteit'.

6.1.6 Onderzoeksprotocol

De VNG en anderen adviseren in hun Modelaanpak basisnormen integriteit om een schriftelijke procedure vast te leggen voor het verrichten van een onderzoek nadat een vermoeden van een misstand (melding/signaal van een vermoeden van een integriteitsbreuk) gemeld is.

Uit de verkregen documentatie volgt dat de gemeente Kerkrade nog niet beschikt over een onderzoeksprotocol, maar dat men thans bezig is met het opstellen van een dergelijk protocol. Dit document is inmiddels in concept opgesteld en zal binnenkort ter besluitvorming in het college van B&W worden behandeld.

In de conceptversie van het onderzoeksprotocol wordt een grote rol toebedeeld aan de integriteitcoördinator, die betrokken is bij het in ontvangst nemen van een melding. Uit interviews volgt dat de huidige werkwijze is dat ook gemeld kan worden bij de leidinggevende (zie paragraaf 6.1.3), hetgeen ook zal worden verwerkt in het onderzoeksprotocol. Indien opgeschaald wordt door de leidinggevende, wordt in de praktijk in voorkomende gevallen een ad-hoccommissie ingesteld, bestaande uit de integriteitcoördinator, het hoofd P&O en de sectordirecteur of het betreffende afdelingshoofd. De commissie onderzoekt de melding c.q. het vermoeden.

In het onderzoeksprotocol zal verder worden opgenomen dat het mogelijk is om af te wijken van het protocol. Indien wordt afgeweken, dient dit schriftelijk te worden toegelicht/onderbouwd.

Uit de documentatie en interviews blijkt dat de integriteitcoördinator in zekere zin een dubbelrol vervult. Hij is zowel beleidsmatig bezig met de preventieve kant van integriteit als in de uitvoering betrokken bij het repressieve aspect. In interviews wordt deze dubbelrol onderschreven, waarbij is aangegeven dat dit, gelet op de aard/omgang van de onderzoeken, niet bezwaarlijk hoeft te zijn. Daarbij is de betreffende medewerker functioneel ook betrokken bij het arbeidsrechtelijke (repressieve) aspect, waardoor deze dubbelrol in de huidige situatie sowieso niet te vermijden is.

Aanbeveling

Wij onderschrijven het initiatief van de gemeente om in een onderzoeksprotocol de procedure vast te leggen voor het opstarten en verrichten van een onderzoek. Met een dergelijk protocol wordt zorgvuldigheid betracht in de behandeling van integriteitschendingen of vermoedens daarvan; zo kan het als ondersteuning dienen bij de afweging of een vermeende schending intern kan worden afgehandeld of dat externe ondersteuning gewenst is. Ten aanzien van de rol van de integriteitcoördinator, volgt uit de conceptversie dat deze een rol krijgt bij zowel het in ontvangst nemen van meldingen als het onderzoeken van meldingen. Zoals vermeld in paragraaf 6.1.1, vervult de integriteitcoördinator reeds een beleidsmatige rol met betrekking tot het onderwerp integriteit. De vraag kan worden gesteld of een voorziene rol aan de repressieve kant (verrichten onderzoek) zich goed verhoudt tot de beleidsrol (preventieve kant) van de integriteitcoördinator. Wij geven in overweging om de integriteitcoördinator geen onderzoeksrol te geven in het onderzoeksproces, maar 'slechts' een coördinerende rol. Daarbij adviseren wij om in het onderzoeksprotocol – in lijn met de huidige praktijk – de rol van leidinggevenden te benoemen, als aanspreekpunt voor ambtenaren die een melding willen doen van een vermeende integriteitschending.

6.1.7 Nevenwerkzaamheden

Overeenkomstig artikel 15:1e eerste lid van de CAR-UWO en artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet, worden ambtenaren opgedragen om hun nevenwerkzaamheden te melden die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken.

In de ambtelijke gedragscode (zie paragraaf 6.1.2) wordt het onderwerp benoemd, maar zoals eerder aangegeven, heeft de gemeente vooralsnog geen separate regeling hiervoor. De integriteitcoördinator stelt hierover dat dit onderdeel op de planning staat voor het laatste kwartaal van 2014⁴.

⁴ Toelichting per e-mail (op 28 oktober 2014) op aangeleverde documentatie.

Hoewel er geen separate regeling voor nevenwerkzaamheden is opgesteld, benoemen de meeste geïnterviewden dat het melden van nevenwerkzaamheden verplicht is en dat dit in de regel ook wordt gedaan. Nevenwerkzaamheden worden aan de leidinggevende gemeld, waarbij een gemelde nevenactiviteit in het personeelsdossier wordt gevoegd. Hiervoor wordt een standaardformulier gebruikt, zo is verklaard. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er geen standaardformulier bestaat en dat het melden vorm-vrij is.

Waar geïnterviewden benoemen dat in de praktijk wel gemeld wordt, wordt tegelijkertijd gesteld dat er mogelijk geen eenduidige toepassing hiervan plaatsvindt. Niet voor iedereen is helder in welke situaties iets gemeld dient te worden. Dit wordt door diverse geïnterviewden toeschreven aan het feit dat een separate regeling dus ontbreekt, waarin de kaders voor het melden helder worden beschreven.

Aanbeveling

1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade – conform haar voornemen – een separate regeling melding nevenwerkzaamheden op te stellen. Daarbij dient te worden betrokken van welke functionarissen de nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt (conform artikel 15:1e, vierde lid CAR-UWO);
2. Na de vaststelling van de separate regeling melding nevenwerkzaamheden, is het raadzaam om herhaald aandacht te schenken aan deze regeling, zodat de meldprocedure voor de gehele organisatie helder is. Daarbij geven wij de gemeente ter overweging om organisatiebreed de aandacht voor het melden van nevenwerkzaamheden levend te houden, door middel van bijvoorbeeld een geautomatiseerde periodieke reminder.

6.1.8 Inventarisatie kwetsbare functies

De VNG en anderen adviseren in hun Modelaanpak basisnormen integriteit om te beoordelen welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt en hier een overzicht van bij te houden. Het doel van een dergelijke inventarisatie is om meer bewust te worden van mogelijke integriteitsrisico's binnen bepaalde functies en daarop mogelijk beheersingsmaatregelen te nemen. Zo zullen de risico's verschillen tussen bijvoorbeeld een inkoper en een buitendienstmedewerker. Voorbeelden van maatregelen zijn functiescheiding, functieroulatie en screening.

De gemeente Kerkrade heeft de '*basisnormen kwetsbare handelingen, functies en protocollen*' vastgesteld, zo volgt uit het collegebesluit van 10 juli 2012. In de onderliggende nota zijn alle functies binnen de gemeente benoemd, waarbij een risicoprofiel is vastgesteld op basis van rollen/taken. Ter illustratie, voor de functie '*medewerker coördinatie statistiek & onderzoek (Bestuursdienst)*' zijn vier relevante aspecten gedefinieerd (invoeren of wijzigen van (bedrijfs)gegevens, advisering, bestuurlijke en ambtelijke samenwerking en participatie in netwerken), die leiden tot twee maatregelen (functiescheiding en vierogenprincipe). De mate van kwetsbaarheid wordt gekwalificeerd als 1 (normale kwetsbaarheid).

De nota is opgesteld nadat – zo volgt uit het ambtelijk advies – in de tweede helft van 2011 'samen met alle afdelingshoofden is gewerkt aan het overzicht van kwetsbare functies en van maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken'. De gemeente heeft daarbij gebruikgemaakt van de kennis/expertise van de Werkgroep Integriteit Zuid-Limburg. Uit het collegebesluit kan worden opgemaakt dat er periodiek onderzoek zal worden verricht '*teneinde het overzicht van kwetsbare functies te actualiseren*'.

Uit interviews volgt dat de inventarisatie kwetsbare functies per afdeling en per cluster is uitgevoerd. Iedere clusterleider heeft lijsten moeten invullen en deze vervolgens besproken met het afdelingshoofd. De inventarisatie heeft vooral opgeleverd dat goed gekeken is naar functiescheiding en het vierogenprincipe. Het heeft niet geleid tot bijvoorbeeld screening voor de meest kwetsbare functies, zo volgt uit interviews. Zoals in het beleid is vastgelegd, zullen de uitkomsten van de inventarisatie eens per drie jaar worden geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie c.q. herinventarisatie staat gepland voor 2015. Er zullen dan gesprekken worden gevoerd met ieder afdelingshoofd om het overzicht van kwetsbare functies te actualiseren. Voorts zal een plenaire bijeenkomst met alle afdelingshoofden worden gehouden.

6.1.9 Werving en selectie

De VNG en anderen adviseren in hun Modelaanpak basisnormen integriteit om aandacht te besteden aan integriteit in de werving- en selectieprocedures, bijvoorbeeld door het opvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het controleren van diploma's. Hierbij kan rekening worden gehouden met de inventarisatie kwetsbare functies op basis waarvan gekozen kan worden voor welke functies het extra belangrijk is aandacht te hebben voor integriteit in werving en selectie.

Ten aanzien van haar werving- en selectiebeleid, kent de gemeente de beleidslijn Vacaturevoorziening (van mei 2003) en Informatiebrochure Selectieproces voor Leidinggevenden (van 22 november 2012), waarin het onderwerp integriteit wordt benoemd. In bijlage 1 van de brochure wordt ingegaan op vragen voor twintig tot dertig competenties, waar integriteit er een van is. Vragen die hierbij worden genoemd, zijn: 'Kun je een voorbeeld geven van een recente situatie waarin je integriteit voor een dilemma zorgde?', en: 'Heb je recent meegemaakt dat een collega weinig integer gedrag vertoonde?'

Uit documentatie volgt niet welke eisen met betrekking tot integriteit worden gesteld aan sollicitanten. Zo is er geen koppeling aan kwetsbare functies met betrekking tot de zwaarte van bijvoorbeeld een pre-employmentscreening. In de beleidslijn Vacaturevoorziening wordt wel gesproken over een *Geschiedsonderzoek* 'in gevallen waarbij de vacante functie bijzondere eisen stelt aan de functievervuller', maar dit ziet sec op een psychologisch onderzoek.

Uit interviews volgt dat een VOG wordt opgevraagd bij een deel van de nieuwe medewerkers; dit geldt bijvoorbeeld voor de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), zo is door een functioneel betrokkene verklaard. Verder worden sollicitanten in de regel bevraged 'of er zaken uit het verleden zijn die meldenswaardig zijn', bezien vanuit integriteitaspecten. Andere vormen van screening (bijvoorbeeld het bevragen van referenties op de integriteit van de kandidaat) worden niet verricht, zo is door geïnterviewden gesteld.

Nadat een ambtenaar is aangesteld, wordt de ambtseed/-belofte afgenomen en neemt men deel aan een training morele oordeelsvorming. Tevens wordt een geheimhoudingsverklaring getekend. Deze aspecten (training, ambtseed/-belofte, VOG en geheimhoudingsverklaring) gelden niet voor 'niet-ambtenaren' (zie hierna).

Inhuur externe krachten

Wanneer wordt gekeken naar werving en selectie, in relatie tot integriteit, is de inhuur van externen een belangrijk aandachtspunt. Zoals eerder benoemd in deze rapportage, volgt uit gesprekken dat de gedragscode voor ambtenaren niet van toepassing is op ingehuurde krachten. Daarnaast vallen zij niet onder de CAR-UWO en hoeven zij geen eed/belofte af te leggen. Tegelijkertijd zijn het in voorkomende gevallen arbeidskrachten die gedurende langere tijd voor de gemeente kunnen werken en worden gezien als 'een van ons'. Uit de gesprekken volgt dat de gemeente Kerkrade gebruikmaakt van de inzet van externen; het gaat daarbij zowel om tijdelijke krachten vanuit maatschappelijke zorg (werkloosheidstrajecten vanuit UWV), als om gedetacheerden (bijvoorbeeld zzp'ers).

Beide groepen zijn – bezien vanuit integriteitrisico's – kwetsbaar, zo wordt onderkend door geïnterviewden. Het gegeven dat deze groepen niet gehouden zijn aan het bovengenoemde integriteitkader en ook niet zijn getraind, is volgens geïnterviewden een zorgaspect.

Vanuit de afdeling POI is in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat externen/niet-ambtenaren inderdaad geen ambtseed/-belofte afleggen. Evenmin nemen zij deel aan de training morele oordeelsvorming. Wel ondertekenen zij een geheimhoudingsverklaring. Daarnaast ontvangen zij bij aanvang van de werkzaamheden vier documenten waarvan zij zich rekenschap dienen te geven, te weten de Gedragsregels ambtelijke integriteit, de huisregels, het privacyreglement e-mail- en internetgebruik en de regeling Melding Vermoeden Misstand gemeente Kerkrade.

Aanbeveling

1. Wij geven de gemeente Kerkrade in overweging om in haar werving- en selectiebeleid een koppeling te maken met kwetsbare functies. Een mogelijkheid om hier diversiteit in aan te brengen, is het verrichten van een integriteitscreening bij bepaalde functieprofielen/-schalen;
2. Wij adviseren de gemeente om te bestuderen wat de voorwaarden/ingangseisen zijn voor niet-ambtenaren (onder andere gedetacheerden en stagiairs). Indien de studie daartoe aanleiding geeft, kan mogelijk contact worden gelegd met de detacherings- en uitzendbureaus en onderwijsinstellingen om de mogelijkheden te bespreken van verdergaande screening.

6.1.10 Afleggen eed en belofte

Overeenkomstig artikel 125quinquies lid 1a van de Ambtenarenwet dient de eed of belofte te worden afgelegd door ambtenaren bij hun aanstelling. Deze wetgeving is van kracht geworden op 1 maart 2006. Ambtenaren die vanaf die datum in dienst van de overheid zijn getreden, zijn verplicht de eed of belofte af te leggen. Ambtenaren die vóór 1 maart 2006 in dienst zijn getreden, moeten in de gelegenheid worden gesteld om de eed of belofte af te leggen. Zij zijn daartoe dus niet verplicht.

In een brief van 3 januari 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, heeft minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich uitgesproken over de vraag of de eed en belofte schriftelijk dan wel mondeling dient te worden afgelegd. Blijkens deze brief is zij van mening dat uit de memorie van toelichting van het bovenstaande wetsartikel is gebleken dat *'de bedoeling is af te leiden dat de eed- of belofteaflegging mondeling plaatsvindt'* en dat *'een eed- of belofteaflegging louter in schriftelijke vorm niet in overeenstemming lijkt met wat de wetgever beoogt'*. Minister Spies benadrukt in de brief dat de decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid en plicht hebben met betrekking tot de aflegging van de eed of belofte.

Uit interviews volgt dat alle ambtenaren de ambtseed/-belofte hebben afgelegd. In 2008 heeft de toenmalige gehele ambtelijke organisatie dit gedaan. In de daaropvolgende jaren hebben nieuwe medewerkers dit groepsgewijs gedaan. Zoals hierboven gesteld, leggen 'niet-ambtenaren' geen eed af, omdat zij geen ambtenaar zijn in de zin van de CAR-UWO. Op zichzelf hoeft dit geen belemmering te zijn om ook hen vrijwillig de eed of belofte te laten afleggen. Een alternatief is dat deze medewerkers een integriteitverklaring afleggen.

Aanbeveling

Wij adviseren de gemeente Kerkrade te overwegen of c.q. op welke wijze de externe krachten (niet zijnde ambtenaren) een integriteitverklaring afleggen. In een dergelijke integriteitverklaring wordt verwezen naar de gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Kerkrade. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden geïntegreerd met de geheimhoudingsverklaring die nu al door ingehuurde externe krachten wordt ondertekend.

6.1.11 Financiële belangen

Overeenkomstig artikel 125quinquies lid 1e van de Ambtenarenwet, dient de gemeente Kerkrade een regeling melding financiële belangen te hebben. Een dergelijke regeling moet ertegen waken dat er mogelijk financiële belangenverstremgeling optreedt of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie.

Overeenkomstig artikel 15:1 lid f van de CAR-UWO, wijst het college ambtenaren aan voor wie de meldplicht dient te gelden en wordt er een registratie gevoerd van de meldingen. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de inventarisatie kwetsbare functies. Tevens geldt er een verbod voor ambtenaren om financiële belangen te hebben, effecten te bezitten en transacties in effecten te verrichten waardoor de goede invulling van de functie in het gedrang komt. Op 6 december 2006 heeft het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) per brief een toelichting gegeven aan het College voor Arbeidszaken (CvA) over onder meer deze bepaling.

Uit documentatie volgt dat de gemeente Kerkrade niet beschikt over een separate regeling voor financiële belangen. Evenmin wordt het onderwerp benoemd in bijvoorbeeld de ambtelijke gedragsregels. De integriteitcoördinator stelt over dit aspect dat de implementatie van een separate regeling melding financiële belangen gepland staat voor het laatste kwartaal 2014⁵.

In interviews is beaamd dat er geen regeling is voor het melden van financiële belangen. In het verlengde hiervan worden financiële belangen van ambtenaren derhalve ook niet gemeld.

Aanbeveling

1. Wij adviseren de gemeente Kerkrade een regeling melding financiële belangen op te stellen, om daarmee uitvoering te geven aan artikel 15:1 lid f van de CAR-UWO en artikel 125quinquies lid 1e van de Ambtenarenwet;
2. In aanvulling hierop, adviseren wij om helder te communiceren wat men verstaat onder financiële belangen en op welk moment c.q. onder welke voorwaarden deze gemeld dienen te worden. Daarbij is voorbeeldgedrag door leidinggevenden gewenst; van hen zal allereerst openheid moeten worden verlangd, alvorens het van overige medewerkers te verwachten.

6.1.12 Informatiebescherming

De VNG en anderen hebben in hun Modelaanpak basisnormen integriteit geadviseerd om maatregelen te nemen gericht op informatiebescherming. Hierbij adviseren zij om voorschriften vast te stellen over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie en om maatregelen te treffen die proberen te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke informatie kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.

Inzake informatiebescherming moet rekening gehouden worden met drie stromingen: intern naar extern, extern naar intern en intercollegiaal. De gemeente Kerkrade heeft aandacht besteed aan het onderwerp 'omgang met gevoelige informatie' in de ambtelijke gedragsregels (2003), waarin staat vermeld:

'De ambtenaar dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie, waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt. Dit betekent onder meer dat hij het bevoegd gezag volledig, zorgvuldig en correct dient te informeren. Ook gegevens, die niet perse de status van vertrouwelijk of geheim hebben, kunnen onder het begrip vertrouwelijke informatie vallen. Te denken valt aan:

- *persoonsgegevens van burgers en ambtenaren;*
- *financiële gegevens van burgers en relaties van de gemeente*
- *voorkennis over beleidsontwikkelingen.'*

Verder beschikt de gemeente Kerkrade over het Privacyreglement e-mail- en internetgebruik (maart 2002). Hierin staat ten aanzien van het gebruik van elektronische communicatiemiddelen (artikel 5), onder meer:

'1. Betrokkenen gebruiken de elektronische communicatiemiddelen primair voor het uitvoeren van de aan hen door de gemeente opgedragen taken.

2. Incidenteel privé-gebruik van de elektronische communicatiemiddelen door betrokkenen is toegestaan mits dit gebruik in overeenstemming is met dit privacyreglement en dit gebruik in geen geval storend is voor dan wel ten koste gaat van het uitvoeren van de aan hen door de gemeente opgedragen taken.

(...)

5. Zonder voorafgaande toestemming van de systeembeheerder(s) is het de betrokkenen niet toegestaan met behulp van e-mailfaciliteiten een elektronisch bericht aan alle of vrijwel alle medewerkers van de gemeente tegelijkertijd te versturen.

(...)

7. Betrokkenen zullen bij het gebruik van de elektronische communicatiemiddelen de nodige zorgvuldigheid betrachten en integriteit en goede naam van de gemeente waarborgen.'

⁵ Toelichting per e-mail (op 28 oktober 2014) op aangeleverde documentatie.

In interviews is benoemd dat er aandacht is voor zorgvuldige omgang met informatie. Alle medewerkers worden erop gewezen bij hun aanstelling en voor ambtenaren geldt dat het wordt genoemd in de ambtseed.

Ten aanzien van het onderwerp informatiebeveiliging, is door geïnterviewden aangegeven dat de gemeente op het gebied van ICT en informatiebeveiliging in operationele zin samenwerkt met diverse gemeenten, waaronder Heerlen. Door de gemeente is in november 2013 het strategische beleidskader opgesteld over informatiebeveiliging. Dit plan is beschreven op basis van de 'oude' situatie (de situatie voor de regionale samenwerking) en dient derhalve te worden geactualiseerd, aldus functioneel betrokkenen. Dit betekent dat de beveiliging in technische zin thans is geregeld, maar dat deze huidige situatie (procedureel en organisatorisch) niet is vastgelegd in het beleid.

Ten aanzien van veiligheidsmaatregelen, is in interviews aangegeven dat medewerkers verplicht zijn om eens per anderhalve maand hun wachtwoord te wijzigen, hetgeen technisch wordt afgedwongen. Ditzelfde geldt voor de schermbeveiliging. Een aandachtspunt, zo is door een functioneel betrokkene opgemerkt, betreft het 'tijdig afmelden van personeel'. Niet altijd worden accounts/bevoegdheden tijdig ingetrokken van medewerkers die niet meer in dienst zijn. Wat betreft cleandeskpolicy is er in zijn algemeenheid wel aandacht voor, maar is er voor gekozen om dit niet vast te leggen in beleid.

Aanbeveling

Wij adviseren de gemeente Kerkrade om te bestuderen of het Privacyreglement e-mail- en internetgebruik nog voldoet aan de huidige eisen en wensen hieromtrent, gegeven het feit dat deze regeling in 2002 is opgesteld. Uit deze studie kan volgen dat de regeling dient te worden geactualiseerd.

6.1.13 Relatiegeschenken

Overeenkomstig artikel 15:1:c uit de CAR-UWO is het de ambtenaar verboden om in verband met zijn of haar betrekking vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden te vorderen, te verzoeken of aan te nemen, anders dan met toestemming van het college.

In de Gedragsregels ambtelijke integriteit (2003) wordt een paragraaf gewijd aan relatiegeschenken. Hierin staat het volgende vermeld:

'2. Relatiegeschenken

Het gaat hierbij in eerste instantie niet om de aardigheidjes, welke in het intermenselijke verkeer gebruikelijk zijn. Met het accepteren van een bloemetje of een stropdas is de integriteit niet in het geding. Een probleem hierbij is aan te geven waar de grens ligt tussen het aardigheidje enerzijds en het geschenk, waarbij op z'n minst de hoop op enigerlei tegenprestatie vermoed kan worden anderzijds. Het is veelal een kwestie van verantwoord omgaan met hetgeen in het intermenselijk verkeer gebruikelijk is.

Het aannemen van geschenken met louter een symboolfunctie (bloemetje ter verwelkoming, een fles wijn als dank, een boekenbon) is aanvaardbaar wanneer dit in een zuivere relatie staat tot het gepresenteerde (b.v. het houden van een lezing) waarvoor het geschenk wordt aangeboden.

Als algemene gedragsregel bij het aanvaarden van relatiegeschenken, waaronder ook vallen de kerstattenties, geldt, dat het is toegestaan maximaal één geschenk per relatie per jaar te aanvaarden met een waarde van niet meer dan € 50. Geschenken met een waarde van boven de € 50 en/of waarbij het oogmerk van beïnvloeding aannemelijk is, dienen te worden gemeld aan de leidinggevende en met een bedankbriefje aan de afzender te worden geretourneerd. Leidinggevenden dienen een dergelijk geschenk te retourneren via hun sector directeur, sector directeurs via de algemeen directeur en de algemeen directeur via de burgemeester.'

Uit interviews volgt dat over het algemeen weinig geschenken worden ontvangen. Wanneer in een aanbestedingstraject of tijdens een project een geschenk wordt gegeven, wordt er niet op ingegaan, zo is door geïnterviewden gesteld. De praktijk is volgens geïnterviewden dat geschenken boven € 50 worden gemeld bij de leidinggevende, hetgeen in lijn ligt met het beleid hieromtrent.

6.1.14 Inkoop- en aanbestedingsprocedure

De VNG en anderen hebben in hun Modelaanpak basisnormen integriteit geadviseerd om een inkoop- en aanbestedingsbeleid vast te stellen. Hierin dienen richtlijnen vast te liggen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzes voor bepaalde procedures van aanbesteding.

De gemeente Kerkrade beschikt sinds 2000 over een Inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij het beleid is geactualiseerd per 1 januari 2009, zo volgt uit het collegebesluit hieromtrent (van 22 december 2008). In de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2009 Gemeente Kerkrade wordt integriteitbewaking benoemd als een van de doelen van dit beleid. De uitwerking hiervan is met name extern gericht:

'Integriteit

De gemeente wenst alleen zaken te doen met bedrijven die betrouwbaar en niet crimineel zijn. Op het moment dat een bedrijf hier niet aan voldoet wordt dit bedrijf uitgesloten als (mogelijke) leverancier. Om potentiële leveranciers te toetsen kan informatie worden ingewonnen en geanalyseerd, met gebruikmaking van de Europese richtlijnen en de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB).

Het voorbeeld van de bouwfraudeaffaire maakt duidelijk dat integer handelen, zijnde het handelen volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol van betekenis speelt. Dit impliceert transparantie, objectiviteit, mededinging en non-discriminatoire werkwijzen van alle bij het aanbestedingsproces betrokken ambtenaren en bestuurders. De integere bestuurder en ambtenaar is loyaal ten opzichte van zijn organisatie, behandelt leveranciers rechtvaardig, ondersteunt eerlijke concurrentie en houdt de reputatie van de gemeente als koper hoog.'

Het beleid is uitgewerkt in het Inkoop- en aanbestedingsprotocol 2009. Ook integriteit krijgt hier een rol (artikel 14), waarin de vier bovengenoemde aspecten worden benoemd. Zo staat bij 'met betrekking tot loyaliteit':

- '1. De betrokkene dient het organisatiebelang (in plaats van persoonlijke belangen of gevoelens) als uitgangspunt te nemen bij uitoefening van inkoopwerkzaamheden;*
- 2. Persoonlijke belangen, die mogelijk strijdig zijn met organisatiebelangen, dienen door de betrokkene uit eigen beweging te worden gemeld aan zijn leidinggevende;*
- 3. De betrokkene mag geen persoonlijk voordeel genieten;*
- 4. Verder wordt verwezen naar de 'Gedragsregels ambtelijke integriteit' en de 'Gedragscode voor bestuurders' zoals deze in mei 2003 resp. maart 2004 zijn vastgesteld.'*

In het protocol wordt bij 'inkooporganisatie' (artikel 18) verwezen naar een (digitaal) inkoophandboek, waar de standaard werkwijze zal worden vastgelegd.

Uit interviews volgt dat er geen incidenten bekend zijn, in relatie tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Wel is door enkele geïnterviewden benoemd dat het beleid zou kunnen worden geactualiseerd.

Ten aanzien van de inkooppraktijk ,volgt uit interviews dat medewerkers voor opdrachten tot € 10.000 een opdracht een-op-een kunnen gunnen, zonder consultatie van collega's. Voor opdrachten tussen € 10.000 en € 40.000 dient er overleg te worden gezocht met de inkoopadviseur over de wijze van aanbesteding, maar blijft de ruimte om een opdracht een-op-een te gunnen. Boven € 40.000 gelden andere regels, zoals meervoudig onderhands aanbesteden. De rol van de inkoopadviseur is sec adviserend. Hij heeft geen taak met betrekking tot de directe controle of conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt gehandeld. Wel vindt er een toets plaats naar de effecten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Zo is aangegeven dat bijvoorbeeld een analyse wordt gemaakt of het streven om het lokale mkb 'een warm hart toe te dragen' inderdaad tot uiting komt in de uitgevoerde inkoop- en aanbestedingsprocessen'.

Voor leveranciers gelden geen 'integriteiteisen', zoals een screening op betrokken personen. De gemeente beschikt ook niet over een leverancierscode. Ervaringen met leveranciers,

'leveranciersmanagement', worden niet expliciet vastgelegd, maar zijn volgens geïnterviewden wel bekend bij betrokkenen in de lijn en bij de inkoopadviseur.

De afdeling Financiën stelt jaarlijks een auditrapportage op van de controle van inkoop- en aanbestedingsdossiers, waarbij een steekproef wordt genomen van tien à vijftien dossiers. Deze audits worden afgestemd met de extern accountant, zo is door functioneel betrokkenen benoemd. Hierin zijn de laatste jaren geen bijzonderheden gebleken, gezien vanuit integriteitaspecten.

Aanbeveling

1. Wij geven de gemeente Kerkrade ter overweging om de positionering van de inkoopadviseur nader te bestuderen, gelet op de ruimte die er is voor ambtenaren om opdrachten een-op-een te gunnen. Uit de gesprekken volgt dat de inkoopadviseur een enigszins vrijblijvende adviesrol heeft. Gezien de mogelijkheid om opdrachten onderhands een-op-een te gunnen tot € 40.000, adviseren wij een zwaardere positionering van de adviesrol van de inkoopadviseur te overwegen. Overigens staat deze aanbeveling los van mogelijke signalen over niet-integer handelen; hier zijn geen signalen van;
2. Overwogen kan worden om een leverancierscode te introduceren, waarin bijvoorbeeld opgenomen kan worden dat (bepaalde) giften niet aan medewerkers van de gemeentelijke organisatie aangeboden mogen worden. Ook kan in een dergelijke code opgenomen worden hoe een leverancier kan handelen (melden), indien sprake is van onoorbare verzoeken om gunsten;
3. Verder geven wij de gemeente Kerkrade ter overweging of het waardevol is om voor bepaalde opdrachten (bijvoorbeeld afhankelijk van bedrag en sector), leveranciers te vragen om bedrijfsinformatie (bijvoorbeeld achtergrondinformatie over bestuurders) aan te leveren om daarmee aan de voorkant reeds kennis te kunnen nemen van mogelijke (beheers- en/of integriteit)risico's.

6.1.15 AO/IC

Ten aanzien van haar AO/IC, beschikt de gemeente over diverse documentatie op beleids- en toezichtniveau. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitgebreide mandaatregeling (collegebesluit van 11 juni 2013) en de eerder aangehaalde inventarisatie kwetsbare functies.

Door geïnterviewden is benoemd dat er organisatiebreed interne audits plaatsvinden. Daarbij wordt er ingezoomd op een aantal processen waarbij wordt nagegaan of conform procedures wordt gewerkt en informatie juist, volledig en rechtmatig wordt verwerkt. Hiervan wordt vervolgens een auditrapport opgemaakt en besproken. De conceptversie daarvan gaat naar het afdelingshoofd, dat deze doorgeleidd naar de directie, waarna deze uiteindelijk bij het college van B&W komt. Uit de audits volgen geen noemenswaardige onregelmatigheden, zo is door geïnterviewden verklaard. Verder is sinds 2005 altijd een goedkeurende verklaring van de accountant verkregen.

Ten aanzien van de AO/IC, is in interviews aangegeven dat de inventarisatie kwetsbare functies heeft geleid tot het goed onder ogen zien van functiescheidingen.

Een specifiek diepgaand onderzoek van de AO/IC valt buiten het bestek van onderhavige integriteitaudit.

6.1.16 Overig

In deze paragraaf worden enkele onderzoeksbevindingen gepresenteerd die niet rechtstreeks betrekking hebben op specifieke auditaspecten, maar wel meldenswaardig zijn in relatie tot de audit.

Afstand bestuurders en ambtenaren

In interviews is naar voren gebracht dat de afstand tussen de ambtenaren en bestuurders relatief klein is en de relatie goed. Daarbij is aangegeven dat er door betrokkenen (zowel ambtelijk als bestuurlijk) tegenwoordig geen spanningen worden ervaren in dit contact. In interviews is aangegeven dat er rechtstreekse contacten plaatsvinden zonder de tussenkomst van het management. Dat hier ruimte voor is, past volgens geïnterviewden binnen de cultuur van de gemeente, waarbij is aangegeven dat deze contacten in zijn algemeenheid ook prettig verlopen.

Ambtelijke bijstand in contact met externen

Wanneer bestuurders in overleg treden met externen, worden zij in de regel bijgestaan door een of meer ambtenaren. Deze afspraak is niet vastgelegd in beleid, maar is wel de stelregel die wordt gevolgd, zo volgt uit interviews. Daarbij is door enkele geïnterviewden aangegeven dat zij deze ‘verplichting’ niet in alle situaties noodzakelijk vinden. In hun optiek is het met name noodzakelijk dat een bestuurder wordt bijgestaan, wanneer een bestuurder twijfelt of hij of zij over de noodzakelijke dossierkennis of dossierdetails beschikt. Om sec een ambtenaar bij gesprekken te hebben, om niet later het verwijt te krijgen dat door de bestuurder richting de externe mogelijk toezeggingen zijn gedaan, wordt door enkele geïnterviewden niet altijd als noodzakelijk beschouwd.

Aanbeveling

In algemene zin kan over de afwezigheid van ambtelijke bijstand bij gesprekken tussen bestuurders en externen gemeld worden dat dit risico's met zich mee kan brengen. Het verdient dan ook de voorkeur om – in het kader van het vierogenprincipe – een dergelijk gesprek met zijn tweeën te voeren. Wij geven de gemeente dan ook ter overweging om de stelregel vast te leggen dat zakelijke gesprekken met externen door bestuurders in principe worden gevoerd in het bijzijn van ambtenaren.

6.2 Bestuur: integriteitbeleid en beheersing

Deze paragraaf gaat in op het integriteitbeleid en de beheersing daaromtrent van de bestuurlijke organisatie. De onderwerpen in relatie tot integriteit zijn opgedeeld in deelparagrafen waarin, indien nodig geacht, tevens aanbevelingen worden gegeven om te komen tot de organisatorische randvoorwaarden die helpen om het integriteitbeleid te bevorderen.

Onderwerp	Kader	Aanwezig bij gemeente
Gedragscodes bestuurders (o.a. omgang vertrouwelijke informatie)	Artikel 15:3 Gemeentewet; artikel 41c Gemeentewet/Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Regeling nevenwerkzaamheden	Artikel 12; artikel 41b Gemeentewet	Ja
Regeling financiële belangen	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja
Regeling relatiegeschenken	Modelaanpak basisnormen integriteit	Ja

6.2.1 Algemeen: aandacht voor integriteit

In de raad

Uit gesprekken volgt dat binnen de gemeenteraad veel aandacht is voor het onderwerp integriteit. Zo zijn er de laatste jaren diverse integriteitssessies gehouden, ondersteund door een extern bureau. Het onderwerp wordt daarbij serieus benaderd. De rol van de burgemeester daarbij – als hoeder van de integriteit – wordt door geïnterviewden als positief geduid. Ten aanzien van de verhoudingen, stellen geïnterviewde bestuurders dat raadsleden respectvol met elkaar omgaan, waarbij het contact tussen coalitie- en oppositiepartijen goed is.

In het college

Ook in het college van B&W krijgt het onderwerp integriteit serieuze aandacht. Zo wordt tweemaal per jaar een bijeenkomst gehouden, waarin integriteit en morele oordeelsvorming centraal staan. Verder geldt voor de wethouders dat zij voor hun aanstelling een risicoanalyse integriteit hebben ondergaan.

Aanbeveling

Ten aanzien van het onderwerp belangenbehartiging, is de jurisprudentie in de loop der jaren gewijzigd. Dit had met name betrekking op de vraag of raadsleden al dan niet een persoonlijk belang hadden bij besluitvorming in de raad. Voor zover dit nog niet gebeurd is, adviseren wij de bestuurders om kennis te

nemen van jurisprudentie (ingevolge artikel 2:4 van de Awb), in het bijzonder de uitspraken in de zaken Graft-De Rijk en Middelburg⁶.

6.2.2 Gedragscode voor raadsleden en collegeleden

Overeenkomstig artikel 15, lid 3 van de Gemeentewet stelt de raad voor zijn leden een gedragscode vast en overeenkomstig artikel 41c en artikel 69, lid 2 van de Gemeentewet stelt de raad een gedragscode vast voor het college (respectievelijk wethouder en burgemeester).

De gemeente Kerkrade beschikt over de Gedragscode voor Bestuurders (vastgesteld op 31 maart 2004). De code bevat een beschrijving van relevante wetsartikelen, de opsomming van de kernbegrippen van bestuurlijke integriteit en de gedragscode zelf, uitgewerkt in negen artikelen, waaronder 'gebruik van gemeentelijke voorzieningen', 'reizen en werkbezoeken' en 'belangenverstrengeling'. Ten opzichte van de ambtelijke gedragsregels, bevat deze gedragscode diverse artikelen die daarin dus niet waren meegenomen.

Uit de gesprekken volgt dat bestuurders bekend zijn met de gedragscode en hier ook gevolg aan geven.

Aanbeveling

In algemene zin adviseren wij raads- en collegeleden de bestuurlijke gedragscode onderling te bespreken. Zodoende kan men de interpretatie van de gedragsregels op elkaar afstemmen en wordt er een eenduidig beleid gevoerd. Daarbij is het waardevol voor raads- en collegeleden om te bekijken in hoeverre zij daar ook recent naar gehandeld hebben om eventuele kwetsbaarheden te identificeren. In zijn algemeenheid achten wij het wenselijk dat de gemeenteraad en het college een zoveel mogelijk uniforme stijl en visie op het gebied van integriteit ontwikkelen en levend houden. Om dit te bereiken, is blijvende afstemming van het handelen in zaken waarbij integriteit aan de orde is, in het college noodzakelijk.

6.2.3 Nevenwerkzaamheden

Artikel 12 en artikel 41b van de Gemeentewet schrijven het college en de raad voor om opgave te doen van 'andere functies'.

De 'andere functies' van de collegeleden staan vermeld op de gemeentelijke website. Hierbij wordt vermeld of deze functies bezoldigd of onbezoldigd zijn; niet wordt vermeld per wanneer deze functies worden vervuld. Ook de 'andere functies' van de raadsleden staan vermeld bij hun profiel op de gemeentelijke website met de vermelding of deze bezoldigd of onbezoldigd zijn.

Uit interviews volgt dat voor bestuurders duidelijk is dat zij nevenfuncties dienen te melden en wat daaronder wordt verstaan. In het verlengde daarvan is door geïnterviewden benoemd dat bestuurders bij besluitvormingsprocessen gepast omgaan met hun nevenwerkzaamheden. Zo komt het geregeld voor dat bestuurders zich onthouden van de beraadslaging, als een onderwerp gelieerd is aan een nevenwerkzaamheid van een bestuurder.

De nevenwerkzaamheden van bestuurders worden opgevraagd aan het begin van elke bestuursperiode; volgens geïnterviewden is geen sprake van een (jaarlijks) verzoek vanuit de griffie tot update. Wel wordt vanuit de griffie lopende de raadsperiode een reminder gestuurd inzake controle/actualisatie van de nevenwerkzaamheden. Raads- en collegeleden kunnen deze naar verluidt zelfstandig aanpassen/wijzigen op de website.

Aanbeveling

Wij adviseren de gemeente om vanuit de griffie jaarlijks aan bestuurders een update te vragen van hun nevenwerkzaamheden.

⁶ Zie verder <http://blog.bureauintegriteit.nl/handreiking-integriteit-over-belangenverstrengeling-een-gemiste-kans/> voor een opinie over dit onderwerp.

6.2.4 Financiële belangen

Er is geen wettelijke verplichting voor openbaarmaking van financiële belangen van bestuurders (raads- en collegeleden). Echter, volgens de VNG en anderen in hun Modelaanpak basisnormen integriteit wordt het wel noodzakelijk geacht om financiële belangen van bestuurders te melden, in gevallen waarin een risico van belangenverstremgeling aanwezig is. In het verlengde hiervan is in de gedragscode van de gemeente (zie paragraaf 6.2.2) opgenomen dat een bestuurder opgave doet van bepaalde financiële belangen:

'2. Belangenverstremgeling en aanbesteding

2.1. *Een bestuurder doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijk betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar. (...)*

Door geïnterviewden is verklaard dat bestuurders in de gemeente Kerkrade geen melding maken van hun financiële belangen.

Aanbeveling

1. Wij adviseren de gemeente om – in lijn met het artikel uit de eigen gedragscode – bestuurders te verzoeken melding te doen van voornoemde financiële belangen. Niet alleen stimuleert deze regeling het bewustzijn van de raads- en collegeleden op dit specifieke gebied van belangenverstremgeling, maar zullen de bestuursorganen beter in staat zijn om ervoor te waken dat raads- of collegeleden in een situatie terecht komen waarbij er daadwerkelijk sprake is van (de schijn van) belangenverstremgeling;
2. In aanvulling hierop, adviseren wij – evenals bij ambtenaren – om helder te communiceren wat wordt verstaan onder financiële belangen en op welk moment c.q. onder welke voorwaarden deze gemeld dienen te worden.

6.2.5 Relatiegeschenken

Door de VNG en anderen wordt in hun Modelaanpak basisnormen integriteit geadviseerd om afspraken te maken over het aannemen en geven van geschenken. In de Gedragscode voor bestuurders wordt hierover het volgende gesteld (artikel 5):

'5. Aannemen van geschenken en giften

- 5.1. *Geschenken en giften die een waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen die een bestuurder uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd;*
- 5.2. *Indien een bestuurder geschenken of giften ontvangt die een waarde van minder dan € 50 vertegenwoordigen, kunnen deze in afwijking van het bovenstaande worden behouden en behoeven ze niet te worden gemeld en geregistreerd.'*

In interviews is aangegeven dat bestuurders aandacht hebben voor de wijze waarop met geschenken moet worden omgegaan. Bestuurders zijn zich goed bewust van de effecten die de ontvangst van een geschenk met zich mee kan brengen. Ten aanzien van de vrij ruim geformuleerde gedragsregels (alles onder € 50 kan worden geaccepteerd en hoeft niet te worden gemeld), is gesteld dat de grens niet het belangrijkste aspect is. Ook geschenken onder die waarde worden soms niet aangenomen door bestuurders, als dat vanwege de relatie c.q. een lopend dossier niet passend is.

7. Bestuurlijke reactie



Bestuursdienst

Bezoekadres
Markt 33
Ambtenaar
R.M.J.S. Stijns
Telefoonnummer
14 045
Telefax

Rekenkamercommissie Kerkrade
T.a.v. de heer H. Quaedflieg, voorzitter

Zaaknummer

Uw brief van 22 april 2015	Uw kenmerk 15u0008277	Ons kenmerk 15it00474	Datum 12 mei 2015
Onderwerp Onderzoeksrapport rekenkamercommissie "Integriteitsbeleid en -beheersing"			
Bijlage(n)			

Geachte heer Quaedflieg,

Bij brief van 22 april 2015 verzoekt u het college om te reageren op het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Kerkrade inzake het onderzoek "Integriteitsbeleid en -beheersing".

Wij zijn van oordeel dat het rapport heldere constatering, conclusies en aanbevelingen omvat die wij voor het overgrote gedeelte herkennen en omarmen. Naar onze inzichten behoeft het rapport op een onderdeel nuancering.

In paragraaf 4.3 geeft u aan dat – naar wij aannemen – uit de gesprekken met de geïnterviewden gebleken is dat een meer structurele agendering van het onderwerp integriteit, bijvoorbeeld als vast onderdeel van functioneringsgesprekken of teamoverleggen ontbrak.

Deze conclusie kan voor wat betreft de teamoverleggen worden bevestigd noch ontkend, omdat het zicht op een structurele agendering ontbreekt. Feit is wel dat het gehele management sinds dat het in 2006 getraind is in het managen van integriteit, het leiden van morele leeroverleggen aan de hand van het 7-stappenmodel, bijvoorbeeld tijdens werkoverleggen, daadwerkelijk in de praktijk brengt. Het is denkbaar dat de mate waarin leidinggevendenden dit doen, kan divergeren. Bij ons zijn sprekende voorbeelden van leidinggevendenden bekend die geregeld in de dagdagelijkse praktijk morele dilemma's in het team aan de orde stellen. Dat dit niet altijd onder de noemer integriteit wordt besproken, neemt niet weg dat het feitelijk wel over integriteit gaat. Het over een kam scheren van alle leidinggevendenden voor wat betreft het gebrek aan structureel agenderen van het onderwerp integriteit tijdens teamoverleggen, is naar onze mening dus te kort door de bocht. Dan neemt niet weg dat uit uw onderzoek wel duidelijk aan het licht is gekomen dat het bevorderen van de structurele agendering van het onderwerp integriteit en het monitoren van de effecten daarvan een meerwaarde hebben.

Met inachtneming van het voorgaande stemt het rapport en de wijze waarop het tot stand is gekomen tot tevredenheid. Uit het rapport blijkt dat de gemeente Kerkrade serieus werk maakt van het onderwerp integriteit en dat veel zaken in de basis op orde zijn. Dat betekent echter niet dat het niet beter kan. Uw constatering, conclusies en aanbevelingen zullen dan ook aan de hand van een plan van aanpak in de komende periode een vervolg krijgen.



Postbus 600 6460 AP Kerkrade ING Bank Kerkrade 67.31.10.672
Telefoon 045 – 567 67 67 ING Betaalrekening 1031755
Telefax 045 – 567 63 95 BNG 28.50.04.484





Gemeente Kerkrade

Bovenstaande zienswijze wensen wij te koppelen aan de ambtelijke zienswijze op het rapport en wij stellen daarmee tevens onze bestuurlijke zienswijze op het rapport "Integriteitsbeleid en -beheersing" vast.

Het college,

J.J.M. Salm

De secretaris,

H.J.M. Coumans MPM



8. *Nawoord Rekenkamercommissie Kerkrade*

Het verheugt de rekenkamercommissie, dat het college van burgemeester en wethouders wederom voortvarend te werk is gegaan met het formuleren van zijn reactie op een rapport van de rekenkamercommissie. In de fase voordat het college zijn visie op het rapport heeft vastgesteld, heeft een overleg tussen de rekenkamercommissie en het college plaatsgehad. Daarbij heeft het college het belang en de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoeken onderstreept. Middels zijn bestuurlijke reactie heeft het dat bevestigd. Thans is het onderhavige onderzoek gereed om voor te leggen aan de gemeenteraad.

Inhoudelijk heeft het college gereageerd op het rapport in die zin dat het de aanbevelingen vrijwel geheel onderschrijft. Het zal de constatering, conclusies en aanbevelingen aan de hand van een plan van aanpak een vervolg geven. Dat geldt zelfs voor de enige kanttekening die het college stelt ten aanzien van één enkele conclusie. De rekenkamercommissie zal het proces van implementatie dan ook met interesse volgen. Dat geldt zowel voor de ontwikkeling, die de organisatie zal maken ten aanzien van de afzonderlijke aanbevelingen, als voor de structuur, die zal worden doorontwikkeld om de aandacht op het onderwerp integriteit te hebben en te houden.

De constatering, dat het college tevreden is gestemd over de wijze van totstandkoming van het rapport, kan de rekenkamercommissie bevestigen. Vanuit alle geledingen is op een positieve wijze meegewerkt bij de verzameling van de gegevens om dit rapport te kunnen redigeren. Daarbij is geen enkele vorm van weerstand geconstateerd. De rekenkamercommissie legt dit met genoegen uit als een goede basis voor een organisatie, die openstaat voor constante verbetering en groei.

Bijlage 1

Overzicht ontvangen documentatie



- Ambtelijke memo 'Verplichte aangifte (ambts)misdrijven, oktober 2011
- Ambtseed
- Auditrapportage 2008
- Auditrapportage 2009
- Auditrapportage 2010
- Auditrapportage 2011
- Auditrapportage 2012
- Auditrapportage 2013
- Beleidsnota 'Integriteitrisico's: een praktische handleiding voor managers', oktober 2006
- Beleidsnota 'Vacaturevoorziening', mei 2003
- Collegebesluit d.d. 1 september 2006 met betrekking tot implementatie basisnormen integriteit en scholing en vorming van de leidinggevenden op het gebied van integriteit
- Collegebesluit d.d. 22 december 2008 met betrekking tot instellen 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid'
- Collegebesluit d.d. 10 juli 2012 met betrekking tot implementatie 'basisnormen kwetsbare handelingen, functies en processen
- Gedragsregels ambtelijke integriteit, mei 2003
- Gedragscode voor bestuurders, maart 2004
- Huisregels
- Informatiebrochure Selectieproces voor Leidinggevenden, november 2012
- Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling Burgemeester Kerkrade, juni 2013
- Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade, juni 2013
- Privacyreglement e-mail- en internetgebruik, maart 2002
- Protocol begeleiding en preventie ziekteverzuim, januari 2010
- Regeling 'Sociale Veiligheid', juli 1997
- Regeling 'Melding Vermoeden Misstand', maart 2013
- Regeling 'De 36-urige flexibele werkweek', januari 2003
- Regeling 'Personeelsbeoordeling', december 2006
- Regeling 'Functioneringsgesprek', december 2006
- (concept) Procedure voor het verrichten van een onderzoek bij een vermoeden van een misstand
- Sociaal Jaarverslag 2011

Bijlage 2

Wettelijke bepalingen ambtelijke organisatie



Voor de ambtelijke organisatie zijn de volgende wettelijke bepalingen en regelingen c.q. voorschriften relevant in het kader van de Audit Integriteitbeleid.

Ambtenarenwet

Artikel 125quater

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

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

Artikel 125quinquies

1. Voor zover deze onderwerpen niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a. de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling;
 - b. de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken;
 - c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
 - d. het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
 - e. de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is;
 - f. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
2. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen stelt voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, onder gelijk voorbehoud voorschriften vast omtrent de onderwerpen, genoemd in het eerste lid. Als ambtenaar aangesteld door of vanwege een waterschap wordt aangemerkt hij die is aangesteld door het in het reglement van die instelling daartoe aangewezen gezag teneinde in dienst van het waterschap werkzaam te zijn.
3. De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens de procedure, bedoeld in het eerste lid onder f, zal als gevolg van het melden van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

Artikel 125a

1. De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
2. Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
 - a. een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of

- b. een vakvereniging.
- 3. De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

CAR-UWO

Inzake de CAR-UWO gelden de volgende relevante artikelen:

Artikel 15:1:c

Verbod op aannemen van geschenken en gelden

Het is de ambtenaar verboden:

- a. in verband met zijn betrekking vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden te vorderen, te verzoeken of aan te nemen, anders dan met toestemming van het college;
- b. steekpenningen aan te nemen.

Artikel 15:1:e

Nevenwerkzaamheden

- 1. De ambtenaar is verplicht aan het college, op een door dit orgaan te bepalen wijze, opgave te doen van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de dienst, voorzover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken
- 2. Er wordt een registratie gevoerd op basis van de ingevolge het eerste lid gedane opgaven
- 3. Het is de ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Omtrent dit verbod kunnen nadere regels worden gesteld
- 4. Het college regelt de openbaarmaking van de in het eerste lid bedoelde nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris en directeurs van gemeentelijke diensten en bedrijven, alsmede van andere ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is.

Artikel 15:1:f

Melding financiële belangen

- 1. Het college wijst ambtenaren aan die zijn aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremming of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.
- 2. De ambtenaar bedoeld in het eerste lid meldt aan het college, op een door dit orgaan te bepalen wijze, zijn financiële belangen respectievelijk bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken.
- 3. Er wordt een registratie gevoerd van de meldingen bedoeld in het tweede lid.
- 4. Het is de ambtenaar verboden financiële belangen te hebben, effecten te bezitten en transacties in effecten te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Omtrent dit verbod kunnen nadere regels worden gesteld.

Artikel 15:1:g

Verbod op aanneming en levering tbv openbare dienst

- 1. Het is de ambtenaar verboden middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van de openbare dienst.
- 2. Het college kan regelen stellen betreffende het deelnemen van de ambtenaar, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen en leveringen ten behoeve van anderen.

Artikel 15:1:b

Persoonlijk gebruik

Het is de ambtenaar verboden, behoudens toestemming verleend door of namens het college in bijzondere gevallen, ten eigen bate:

- a. diensten te laten verrichten door personen in gemeentedienst;
- b. aan de gemeente toebehorende eigendommen te gebruiken;
- c. gebruik te maken van hetgeen hem in of in verband met zijn betrekking ter kennis is gekomen.

Artikel 15:1:a

Afleggen eed of belofte

De ambtenaar is verplicht de eed of belofte af te leggen die bij wet, bij instructie of bij besluit van het college is voorgeschreven.

Basisnormen Integriteit

In de 'Modelaanpak basisnormen Integriteit openbaar bestuur en politie' komende de volgende onderwerpen aan bod:

- Aandacht voor integriteit
- Gedragscodes
- Onderzoeken bij werving en selectie
- Kwetsbare functies
- Het afleggen van de eed of belofte
- Nevenwerkzaamheden
- Financiële belangen
- Maatregelen gericht op informatiebescherming
- Relatiegeschenken
- Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- Vertrouwenspersoon voor integriteit
- Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand
- Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

Voor een volledig inzage in de Modelaanpak basisnormen Integriteit verwijzen wij naar de website van de VNG: www.vng.nl

Bijlage 3

Wettelijke bepalingen bestuurlijke organisatie



Voor de bestuurlijke organisatie zijn de volgende wettelijke bepalingen en regelingen c.q. voorschriften relevant in het kader van de Audit Integriteitbeleid.

Gemeentewet

Nevenwerkzaamheden

Artikel 12

1. De leden van de raad maken openbaar welke andere functies dan het lidmaatschap van de raad zij vervullen.
2. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van de in het eerste lid bedoelde functies op het gemeentehuis.

Artikel 41b

1. Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.
2. Een wethouder meldt zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan de raad.
3. Een wethouder maakt zijn nevenfuncties openbaar. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis.
4. Een wethouder die zijn ambt niet in deeltijd vervult, maakt tevens de inkomsten uit nevenfuncties openbaar. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.
5. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet.

Verboden handelingen en gedragscode

Artikel 15

1. Een lid van de raad mag niet:
 - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
 - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
 - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
 - d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
 - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
 - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
 - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
 - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
 - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
 - 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
 - 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
2. Van het eerste lid, aanhef en onder *d*, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
3. De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

Artikel 41c

1. Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de wethouders.
2. De raad stelt voor de wethouders een gedragscode vast.

Artikel 69

1. Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de burgemeester met dien verstande dat de ontheffing, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, wordt verleend door de commissaris van de Koning.
2. De raad stelt voor de burgemeester een gedragscode vast.

Artikel 28

1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:
 - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
 - b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.
2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stembriefje.
3. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.
4. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing benoemde leden.

Algemene Wet bestuursrecht

Artikel 2:4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Artikel 2:5

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen

In deze handreiking komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Belangenverstrengeling
- Informatie
- Geschenken, diensten en uitnodigingen
- Voorzieningen politieke ambtsdragers
- Inkopen en aanbesteden
- Financiële functie

Voor een volledig inzicht in de Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers verwijzen wij naar de website van de VNG: www.vng.nl

Bijlage 4

Modelaanpak basisnormen integriteit



Modelaanpak basisnormen integriteit

openbaar bestuur en politie



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie

Inhoud

	Voorwoord	5
1	<i>Inleiding</i>	7
2	<i>Integriteitsbeleid</i>	9
3	<i>Modelaanpak</i>	11
4	<i>Stappenplan</i>	13
5	<i>Basisnormen</i>	15
	<i>Ambtenaren</i>	15
1	Aandacht voor integriteit	15
2	Gedragscodes	17
3	Onderzoeken bij werving en selectie	17
4	Kwetsbare functies	19
5	Het afleggen van de eed of belofte	21
6	Nevenwerkzaamheden	21
7	Financiële belangen	22
8	Maatregelen gericht op informatiebescherming	24
9	Relatiegeschenken	24
10	Inkoop- en aanbestedingsprocedure	24
11	Vertrouwenspersoon voor integriteit	25
12	Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand	26
13	Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan	26
	<i>Politieke ambtsdragers</i>	26
1	Gedragscodes	26
2	Nevenwerkzaamheden	27
3	Financiële belangen	27
4	Maatregelen gericht op informatiebescherming	28
5	Relatiegeschenken	28

Voorwoord

De overheid is er voor de burger. Maar de overheid vraagt ook veel van de burger. Regels moeten worden nageleefd, belastingen betaald en boetes geïnd. Voor handhaving en een correcte uitvoering van overheidstaken is een gezaghebbende en betrouwbare overheid vereist. Het vertrouwen in de overheid staat en valt met integriteit. Dat geldt in het bijzonder voor de politie, maar de integriteitseis moet aan alle overheidsorganisaties worden gesteld. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de onkreukbaarheid van ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Er is in de afgelopen jaren hard gewerkt aan de versterking van het integriteitsbeleid. De integriteit van de Nederlandse overheid is van een hoog niveau. Maar voor zelfgenoegzaamheid is geen plaats. Alertheid is altijd geboden. De overheid moet zich blijven wapenen tegen mogelijke schendingen van de integriteit.

Ik ben daarom verheugd met het brede samenwerkingsverband van koepels en vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen, rijksdiensten en politie dat geleid heeft tot deze Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie. De modelaanpak is niet bedoeld uitputtend en alomvattend te zijn. De opzet bevat als het ware een minimumpakket aan integriteitsmaatregelen waar alle overheidsorganisaties aan zouden moeten voldoen. De afgesproken basisnormen integriteit geven ook een handvat om binnen uw organisatie de aandacht voor integriteit verder te verankeren. De overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het integriteitsbeleid; de eigen invulling kan per sector verschillen. Desgewenst kunnen de koepels en mijn ministerie u daarbij ondersteunen. Op de website integriteitoverheid.nl staan praktische modellen en handreikingen die benut kunnen worden voor de implementatie van de geformuleerde basisnormen.

Uiteindelijk is integriteit een zaak van bedrijfscultuur en bovenal van persoonlijke ethiek van ambtenaren en overheidsfunctionarissen. Integriteitsmaatregelen bieden daarvoor belangrijke randvoorwaarden. Ik hoop dan ook dat bij de evaluatie in 2007 zal blijken dat de basisnormen een impuls hebben gegeven aan een verdere verbetering van de integriteit van de overheid.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Johan Remkes

1 Inleiding

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn overeengekomen dat overheidsorganisaties bij het openbaar bestuur en politie een integriteitsbeleid dienen te voeren dat aan bepaalde basisnormen voldoet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de belangen- en koepelorganisaties zullen dit traject bevorderen en waar nodig organisaties bijstaan bij de implementatie.

Aanleiding voor deze aanpak is de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie.¹ Daaruit blijkt dat de bevraagde organisaties op veel onderdelen beleid voeren, maar dat dit nog niet voor alle overheden en overheidsonderdelen geldt en het ook niet altijd voldoende geschiedt. Er toont zich een divers beeld. Gemeenten, provincies, ministeries en de andere overheden zijn zelf verantwoordelijk voor hun integriteitsbeleid. De uitkomsten van de inventarisatie geven wel aanleiding tot een verbetertraject. Dat geldt ten aanzien van organisaties die nog geen beleid voeren, maar ook voor geconstateerde lacunes. De inventarisatie laat zien dat op diverse terreinen nog onvoldoende invulling is gegeven. Als gevolg hiervan zijn betrokken partijen een gezamenlijke inzet overeengekomen die ertoe moet leiden dat elke overheidsorganisatie beschikt over een set van integriteitsinstrumenten die voldoet aan geformuleerde basisnormen.

2 Integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid behelst naast het stellen van gedragsregels diverse activiteiten zoals het bevorderen van bewustwording van integriteitsrisico's, het vaststellen van kwetsbare plekken binnen de organisatie en het kunnen omgaan met integriteitsaantastingen. Het is van groot belang dat overheidsorganisaties integriteitsbeleid ontwikkelen en onderhouden. In de Ambtenarenwet wordt een verplichting opgenomen om een gedragscode op te stellen en ook in bredere zin een integriteitsbeleid te voeren.² De verschillende overheidsorganisaties worden de ruimte gelaten om de inhoud van gedragscodes en integriteitsbeleid toe te snijden op de eigen situatie. Ten aanzien van politieke ambtsdragers dienen krachtens de Gemeentewet en de Provinciewet gedragscodes te worden opgesteld.³ De inhoud van de gedragscodes is niet voorgeschreven.

In het inventarisatieonderzoek is ook gevraagd naar eventuele knelpunten en belemmeringen bij het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid. Daarbij is tevens de vraag gesteld of overheidsorganisaties van het Rijk en/of de belangen- en koepelorganisaties voldoende ondersteuning en facilitering ontvangen in de vorm van kaders, richtlijnen en modellen en hoe het staat met bekendheid en gebruik van instrumenten. Organisaties blijken over het algemeen de beschikbare handreikingen voldoende bruikbaar te vinden en zijn van mening dat deze op een voldoende toegankelijke wijze beschikbaar zijn. Uit het rapport blijkt dat de bekendheid met de integriteitsinstrumenten tegen valt en het gebruik van de instrumenten gering is.

Bovendien geeft slechts 1/3 van de organisaties aan géén problemen te onderkennen ten aanzien van het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid. Gebrek aan capaciteit, prioriteit en kennis worden als belangrijkste knelpunten genoemd. Driekwart geeft aan meer behoefte te hebben aan voorlichting, cursussen en workshops.

Prioriteit heeft een dekkende implementatie van bestaande normen. Daartoe is uit het geheel van bestaande gedragscodes en handreikingen gezocht naar gemene delers. Er bestaan breed gedragen opvattingen over de basisnormen van een volwaardig integriteitsbeleid. De implementatie daarvan is de doelstelling van de voorgenomen modelaanpak. Iedere overheidsorganisatie wordt verondersteld aan deze basisnormen de vereiste invulling te geven of te hebben gegeven. Gezamenlijke inzet is dat dit in de komende jaren ten uitvoer wordt gebracht.

² Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, Kamerstukken II, 29 436.

3 Modelaanpak

Voor het verwoorden van de basisnormen is uitgegaan van de vraagstellingen in de inventarisatie. Geselecteerd zijn de vragen waarvan men op termijn van iedere betrokken overheidsorganisatie een positief antwoord zou moeten verwachten. Per organisatie kan aan deze onderwerpen een eigen invulling worden gegeven. Als zodanig zijn de onderwerpen echter noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid. Alle daarvoor in aanmerking komende overheden worden geacht deze normen in hun organisatie te integreren of geïntegreerd te hebben. Overeengekomen is dat in de loop van 2007 alle betrokken overheidsorganisaties van het openbaar bestuur en politie een integriteitsbeleid hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet. De belangen- en koepelorganisaties zullen dit traject bevorderen en waar nodig organisaties bijstaan bij de implementatie.

Het verbetertraject zal mogelijk worden gestimuleerd met activiteiten om de bewustwording en de aandacht voor integriteitsvraagstukken te versterken. Uit de inventarisatie blijkt dat door een aanzienlijk deel van de organisaties meer voorlichtingscampagnes en worksops/cursussen op prijs worden gesteld als manier om het integriteitsbeleid bij de organisatie beter te ondersteunen.

In 2007 wordt met de koepelorganisaties gezamenlijk geëvalueerd of de bij deze modelaanpak beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Daarbij zal de focus zijn of overheidsorganisaties zelf voldoende zijn toegerust om het eigen integriteitsbeleid te monitoren. Overheden zijn verantwoordelijk voor het eigen integriteitsbeleid. Dat impliceert dat de overheden zelf dienen te beschikken over voorzieningen van controle en beheer gericht op het systematisch doorlichten van de eigen organisatie op risicovolle processen en op het toetsen van de aanwezigheid en de werking van integriteitsmaatregelen.

4 **Stappenplan**

De uitvoering van het traject geschiedt aan de hand van het volgende stappenplan:
In 2006 beoordelen de betrokken overheidsorganisaties welke van de onderstaande integriteitsmaatregelen en -voorzieningen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers nog in de organisatie ontbreken.

In 2006 worden waar nodig maatregelen getroffen, opdat de organisatie beschikt over een integriteitsbeleid dat voldoet aan de geformuleerde basisnormen.

In 2007 wordt volgens een gegeven standaard aan het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan rapportage uitgebracht over de door de organisatie getroffen integriteitsmaatregelen en -voorzieningen.

In 2007 wordt met de belangen- en koepelorganisaties geëvalueerd of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Daarbij zal de focus zijn op overheidsorganisaties voldoende zijn toegerust om in de toekomst het eigen integriteitsbeleid zelf te monitoren.

5 Basisnormen

Een integriteitsbeleid omvat meerdere elementen. De basisnormen voor een volwaardig integriteitsbeleid volgen hieronder. Het betreft integriteitsmaatregelen ten aanzien van ambtenaren en politieke ambtsdragers alsmede instrumenten om de werking van het integriteitsbeleid te monitoren. De nummers achter de onderwerpen verwijzen naar de dienovereenkomstige vragen van de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Uitwerking geschiedt met inachtneming van geldende wettelijke voorschriften. Iedere organisatie kan aan de hand van de eigen uitkomsten van de inventarisatie beoordelen welke onderwerpen nog uitwerking behoeven. Het overzicht kan dan ook als checklist worden gezien.

Voor de meeste basisnormen zijn voorbeelden uit de praktijk beschikbaar. Achtergrondinformatie, handreikingen, en modellen zijn te vinden op: www.integriteitoverheid.nl/modelaanpak.

Ambtenaren

In dit onderdeel worden de onderwerpen beschreven die een noodzakelijk onderdeel vormen van een volwaardig integriteitsbeleid ten aanzien van ambtenaren.

- 1 **Aandacht voor integriteit**
 - a Binnen de overheidsorganisatie zijn de verschillende aspecten van integriteit in een schriftelijk document vastgelegd (1).
 - b De organisatie verricht vanuit integriteitsoogpunt binnen de organisatie of binnen onderdelen daarvan periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen (3 en 4).
 - c In een centraal register of anderszins op centraal niveau is relevante aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar (6).
 - d Het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan wordt betrokken bij de ontwikkeling en de evaluatie/verantwoording van het integriteitsbeleid (8).

Toelichting

- 1a De schriftelijke vaststelling van het beleid kan geschieden in circulaire of beleidsnota's.

1b Een dergelijk onderzoek richt zich op zogenaamde kwetsbaarheden die in de organisatie besloten liggen (risico-analyse). Het gaat dan om welke kwetsbare handelingen worden verricht en welke organisatorische kwetsbaarheden er zijn. Kwetsbaar wordt hier bedoeld in de zin van 'het risico op mogelijke integriteit-inbreuken'. Hiervoor kan bijvoorbeeld het Handboek integriteitonderzoek van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector gebruikt worden. Het periodiek monitoren van de resultaten van dit onderzoek kan geschieden aan de hand van een integriteitsaudit. Bij een dergelijk onderzoek kunnen ook accountants betrokken worden. Voor meer informatie wordt verwezen naar Integriteit bij het Rijk: een handreiking voor een audit en de Toolbox integriteitsaudit.

Het Ministerie van BZK, het Bureau Integriteit gemeente Amsterdam en de Algemene Rekenkamer zijn een samenwerkingsverband aangegaan en hebben een self assessment instrument voor integriteit ontwikkeld. Hiermee kunnen overheidsorganisaties een globaal inzicht verkrijgen in de voornaamste kwetsbaarheden en risico's van de organisatie op het terrein van integriteit en de mate van volledigheid en volwassenheid van het stelsel van maatregelen om integriteit te bevorderen en te bewaren (integriteitssysteem).

Het instrument SAINT is opgezet als een ééndaagse workshop. Het resultaat is dat een organisatie na een dag een concrete actieagenda heeft die inzicht biedt in de prioritering van de te nemen initiatieven en maatregelen op integriteitsgebied.

De uitkomsten van het self assessment bieden een organisatie de mogelijkheid om veel bewuster te kiezen voor de eventuele toepassing van andere instrumenten, die grondiger maar ook tijdrovender zijn. In die zin sluit het self assessment aan op het bovengenoemd onderzoek en audit. SAINT zal vanaf de tweede helft van 2006 in beperkte mate beschikbaar zijn. Informatie over SAINT kan opgevraagd worden bij Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

1c Met een centraal register wordt een verzamelpunt in de organisatie bedoeld, waarbij het merendeel van aan integriteit gerelateerde informatie te vinden is. In een centrale registratie kan informatie worden vastgelegd over in organisatie geconstateerde integriteitsschendingen, toegankelijk voor het leidinggevend management. Daarnaast kan in een centraal register voor de medewerkers informatie beschikbaar worden gesteld over onder meer het integriteitsbeleid en gedragsodes. Een dergelijk overzicht kan bijvoorbeeld ook op het intranet te vinden zijn.

1d. Met politiek orgaan wordt bijvoorbeeld bedoeld het college van burgemeester en wethouders voor een gemeente, de minister voor de rijksdienst, het college van gedeputeerde staten voor de provincie, het dagelijks bestuur voor het waterschap. Met vertegenwoordigend orgaan wordt bijvoorbeeld bedoeld de gemeenteraad voor een gemeente, provinciale staten voor de provincie en het algemeen bestuur voor het waterschap. Voor de politie kan hierbij gedacht worden aan de korpsbeheerder of de korpschef.

De verantwoording over het integriteitsbeleid kan bijvoorbeeld worden opgenomen in het (sociaal) jaarverslag of het burgerjaarverslag dat door de burgemeester en de CdK wordt opgesteld.

2 Gedragscodes

- a De overheidsorganisatie beschikt over een gedragscode (9 en 10).
- b De gedragscode is goed kenbaar voor medewerkers (11).

Toelichting

- 2a De normen of regels in een gedragscode vormen een instrument voor de implementatie van integriteitbeleid. Gedragscodes kunnen aan- of invulling geven aan regels vastgelegd in rechtspositieregelingen. Ze beogen gedrag en handelingen controleerbaar te maken en bieden houvast bij het bepalen van integriteitnormen. Een gedragscode kan zowel normen bevatten over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Een code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar ambtenaren en medewerkers zijn in hun functioneren aanspreekbaar op de naleving van de gedragscode.
- 2b Dat de gedragscode kenbaar is wil zeggen dat de gedragscode bij een bepaalde persoon of organisatieonderdeel verkregen kan worden of bijvoorbeeld beschikbaar is op intranet.

3 Onderzoeken bij werving en selectie

De organisatie beschikt over procedures in het kader van werving- en selectie waarin aandacht wordt besteed aan integriteit (13). Deze procedures kunnen zien op het controleren van diploma's en getuigschriften, procedures tijdens het sollicitatiegesprek, het controleren van referenties en het hanteren van een verklaring omtrent gedrag.

Toelichting

Diploma's, cijferlijsten, certificaten en getuigschriften dienen als schriftelijk bewijs dat iemand een opleiding heeft behaald of bij een vorige werkgever goed heeft gefunctioneerd. Nog meer dan bij een identificatiebewijs is het tegenwoordig mogelijk diploma's, cijferlijsten en certificaten en getuigschriften na te maken of te manipuleren. Veel mensen beschikken over computers, scanners en kleurenprinters waarmee gemakkelijk documenten zijn te vervaardigen die bedrieglijk echt lijken. De meest eenvoudige manier van vervalsen is het scannen of kopiëren van een origineel document en het daarop aanbrengen van de gewenste veranderingen (Zoals voor- of familienamen en de geboortedatum). Ook het opwaarderen van cijfers op cijferlijsten komt voor (als iemand voor een bepaalde opleiding zakt dan krijgt hij meestal wel een cijferlijst). Een veel gebruikte techniek voor het verdoezelen van een minder geslaagde werkervaring (vooral als er sprake is geweest van ontslag in de proeftijd) is het in het curriculum vitae 'oprekken' van de werkervaring van een voorgaande werkgever en het 'naar voren halen' van de datum indiensttreding van de volgende werkgever. Door goed opletten en vergelijken kunnen deze praktijken wellicht worden ontdekt.

Het is mogelijk om bij "degree mills" (diploma fabrieken) diploma's te kopen die zijn "gebaseerd op iemands cv". Hoeveel valse diploma's er in Nederland voorkomen is niet bekend. Het Nuffic, de organisatie die diploma's van buitenlandse instellingen toetst, is bekend met deze trucs. Indien een diploma overlegd wordt van een volstrekt onbekende universiteit, verdient het dus aanbeveling om op www.diplomamills.nl te kijken of contact op te nemen met het Nuffic. Vanaf 2007 zal er een diplomaregister beschikbaar zijn waarin de behaalde diploma's van iedere Nederlander worden opgeslagen. Vanwege de Wet op de bescherming van de Persoongegevens kan een diploma alleen worden gecontroleerd na instemming van de sollicitant.

Het sollicitatiegesprek is een screeningsinstrument. Tijdens het gesprek kan men de sollicitant testen door middel van het voorleggen van enkele dilemma's met betrekking tot integriteit. Vooral bij kwetsbare functies is het zinvol om een casus voor te leggen die gaat over integriteitrisico's die zijn verbonden aan die specifieke functie. Uit de reactie blijkt in ieder geval of de sollicitant zich al dan niet bewust is van de risico's die zijn verbonden aan de functie. Is dit niet zo, dan biedt dit de mogelijkheid om hierover verder te praten. Het is namelijk voor de sollicitant ook van belang dat hij weet wat er van hem verwacht wordt en of hij inschat dat hij daaraan kan voldoen. Verder kan een onderwerp als nevenwerkzaamheden aan de orde komen. In dit gesprek kunnen eventuele nevenwerkzaamheden besproken

worden en voorts of die een belemmering zouden kunnen opleveren voor de uitoefening van de functie.

Het inwinnen van referenties kan een belangrijk screeningsinstrument zijn. Belangrijk is om kritisch te zijn op de functie van de als referenties opgegeven personen en hun relatie met de kandidaat. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat zoveel mogelijk de laatste werkgever van de kandidaat als referent wordt opgegeven. Daarnaast is het van belang om de kandidaat te vragen op basis van welke criteria hij is gekomen tot zijn referenties. Zorg ervoor dat er - zo mogelijk - meer dan één referentie wordt opgegeven.

Bij aanstelling in overheidsdienst kan de toekomstige werkgever van de sollicitant eisen dat een verklaring omtrent het gedrag (VOG) wordt overgelegd. Een VOG is een verklaring van de minister van Justitie dat uit een onderzoek naar de betrokken persoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die persoon, die aan de vervulling van de desbetreffende functie door die persoon in de weg staat. Een VOG wordt aangevraagd bij de afdeling burgerzaken van de gemeente. De aanvraag en de gegevens worden doorgestuurd naar het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). Dit geeft de VOG af namens de minister van Justitie.

De gegevens worden in samenhang gewogen en beoordeeld. Er wordt gewerkt met 'screeningsprofielen'. Dat wil zeggen dat de soort gegevens die bij de afgifte van de verklaring wordt betrokken, afhankelijk is van en gerelateerd aan de aard van de functie. Voor een taxichauffeur gelden bijvoorbeeld andere criteria dan voor een onderwijzer. De verklaring wordt geweigerd indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd, in de weg zal staan. Het document van de verklaring bevat geen informatie over de inhoud van de gebruikte gegevens. Of de verklaring wordt afgegeven óf hij wordt geweigerd.

4 Kwetsbare functies

- a. Beoordeeld wordt welke functies binnen de organisatie als kwetsbaar dienen te worden aangemerkt (17). Kwetsbare functies zijn functies, die extra risico's op integriteitsinbreuken met zich brengen in verband met onder meer het werken met

gevoelige informatie, het kunnen beschikken over geld en de omgang met zakelijke relaties.

- b. De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies (18).

Toelichting

Met behulp van onderstaande opsomming van risicofactoren kan elke organisatie zelf bekijken welke factoren voorkomen in welke functies, en derhalve welke functies te kwalificeren zijn als kwetsbare functies. De opsomming van risicofactoren heeft primair tot doel dat men zich bewust wordt van mogelijke integriteitsrisico's in bepaalde functies. Hoe meer risicofactoren voorkomen in een functie (of hoe belangrijker deze factor voor de functie is), hoe belangrijker het is dat al in het werving- en selectieproces aandacht wordt besteed aan integriteit.

- Toegang tot vertrouwelijke informatie
- Omgaan met geld
- Machts- en monopoliepositie
- Toekennen rechten/bevoegdheden (aan personeel of burgers)
- Beoordelen en adviseren (met grote gevolgen)
- Aanschaffen goederen/diensten/aanbestedingen
- Handhaven
- Solistisch handelen
- Werken in de directe invloedssfeer van burgers / bedrijven

Nadat de kwetsbare functies binnen de organisatie in kaart zijn gebracht zijn er drie manieren om de organisatie zo in te richten dat de risico's die het hebben van kwetsbare functies met zich mee brengt worden geminimaliseerd. Dit zijn functieroulatie, functiescheiding, en screening van kandidaten. Functieroulatie is het beleid binnen een organisatie dat medewerkers in (zeer) kwetsbare functies na vooraf vastgestelde intervallen wisselen van functie. Functiescheiding beoogt door scheiding van taken en bevoegdheden te voorkomen dat een medewerker met aanzienlijke integriteitsrisico's te maken krijgt. Screening van kandidaten kan voorkomen dat werknemers in dienst worden genomen, die in voorgaande functies niet-integer gedrag hebben vertoond. Het voorkomen van solistische functie-uitoefening houdt in dat werknemers vanuit integriteitsoogpunt risicovolle processen in teamverband uitoefenen om collegiale controle mogelijk te maken.

5 Het afleggen van de eed of belofte

Bij de indiensttreding van medewerkers leggen deze de eed of de belofte af (20).

Toelichting

Het bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers laten afleggen van de eed, de belofte of een integriteitverklaring kan gebruikt worden om de integriteit van de organisatie te bevorderen. Onder integriteitverklaring wordt verstaan het afleggen van verklaring, waarin de tekst van de verklaring het belang van integer gedrag van de werknemer en de integriteit van de organisatie onderstreept.

Overheidsorganisaties kunnen het moment van de eed of de integriteitverklaring benutten om het belang van integriteit binnen de organisatie aan de orde te stellen. Verschillende personen binnen de organisatie kunnen de ambtseed of -belofte of de integriteitverklaring afnemen. Een direct ambtelijk leidinggevende kan bijvoorbeeld het afdelingshoofd zijn. De hoogst ambtelijk leidinggevende is bijvoorbeeld voor een gemeente de gemeentesecretaris respectievelijk de raadsgriffier of voor de politie de korpschef of de korpsbeheerder.

De verplichting om de eed of de belofte af te leggen is per 1 maart 2006 in de Ambtenarenwet opgenomen. Voor ambtenaren die reeds in dienst waren voor deze datum is het niet verplicht om de eed of belofte af te leggen. Het is wel mogelijk om in de rechtspositieregeling van een sector een verplichting tot het afleggen van de eed of belofte op te nemen voor alle medewerkers die werkzaam zijn in die sector. Dit is wenselijk omdat er anders binnen een organisatie ambtenaren werkzaam zijn die wel en ambtenaren die niet de eed of belofte hebben afgelegd.

6 Nevenwerkzaamheden

- a. Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van nevenwerkzaamheden (25).
- b. De organisatie houdt een geactualiseerd overzicht bij van de gemelde nevenwerkzaamheden (26).
- c. Er is een nadere regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden (29).

Toelichting

Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden die raakvlakken hebben met de functieervulling te melden aan het bevoegd gezag, waarna het bevoegd gezag deze registreert. Daarbij kan worden aangegeven aan de hand van welke criteria de toelaatbaarheid van nevenwerkzaamheden, getoetst aan de hoofdfunctie, wordt

beoordeeld. Deze verplichting geldt zowel voor ambtenaren van het Rijk als ook van de gemeenten.

Openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden is een nieuwe verplichting uit de Ambtenarenwet. Openbaarmaking moet in verband met de privacy niet in zijn algemeenheid gelden, maar moet beperkt blijven tot die gevallen waarin dat een wezenlijke bijdrage levert aan een transparant en deugdelijk overheidsoptreden. De plicht tot actieve openbaarmaking geldt voor een beperkt aantal functies. Het gaat hierbij vooral om functies in de hogere managementsfeer, die dicht bij de politiek staan. Het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen uitvoeringsregelingen treffen. Niet alle gegevens die dat bevoegd gezag voor de interne melding en beoordeling registreert zijn bedoeld om openbaar te worden gemaakt. Voor de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur, de geloofwaardigheid en controleerbaarheid van het functioneren van de overheid kan worden volstaan met openbaarmaking van twee (of, in voorkomend geval, drie) gegevens, te weten de functie, de nevenwerkzaamheid of -werkzaamheden van de betrokken functionaris en eventueel de aan het verrichten van de nevenwerkzaamheid verbonden beperkingen.

7 Financiële belangen

Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en transacties in effecten (30). Er worden functies aangewezen waarvoor deze meldplicht geldt.

Toelichting

In de Ambtenarenwet, artikel 125, is opgenomen dat er voorschriften dienen te worden vastgesteld terzake de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, enz. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremgeling relevant zijn. Het ligt in de rede dat een regeling voor de

melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.

In de praktijk kan het risico van financiële belangenverstrengeling zich onder meer voordoen bij ambtenaren die betrokken zijn bij of beslissingsbevoegd zijn inzake bijvoorbeeld aanbestedingen, subsidieverstrekingen, steunverlening, het verstrekken van leningen, het verlenen van advies- en onderzoeksopdrachten. Zo'n ambtenaar zou in de verleiding kunnen komen zich bij het nemen van functionele beslissingen te laten leiden door persoonlijk financieel belang.

Voor wat betreft transacties in effecten gaat het vooral om de toegang tot koersgevoelige informatie tijdens de uitoefening van de functie. Bijvoorbeeld dat een ambtenaar op de beurs wil handelen, terwijl hij in zijn taakveld de mogelijkheid heeft om koersgevoelige informatie voor privé-beleggingstransacties te verkrijgen.

In de private financiële wereld is het reeds langer gebruikelijk om door middel van insider- of complianceregelingen oneigenlijk gebruik te voorkomen. Zo wordt veelal aan werknemers die met koersgevoelige informatie in aanraking komen de verplichting opgelegd om hun effecten in depot onder te brengen bij de effectenafdeling van het eigen bedrijf (locatieplicht) en voorts om vooraf toestemming te vragen voor een voorgenomen effectentransactie (autorisatieplicht). De hier bedoelde regelingen zijn ingevoerd op instigatie van de overheid.

Omdat in de relatie overheid-ambtenaar gelet op de grondwettelijke eisen ten aanzien van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer stringenter eisen van proportionaliteit en subsidiariteit gelden, kan en wil de overheid als werkgever niet zo ver gaan als in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Zo is het niet de bedoeling om een locatieplicht op te leggen of voorafgaande toestemming voor een effectentransactie te eisen. Wel is transparantie geboden om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen de hier in het geding zijnde risico's en belangen in te schatten en te reguleren. Die transparantie wordt bereikt door het voldoen aan de meldingsplicht en de plicht om desgevraagd nadere informatie en bescheiden te verstrekken. Op basis van deze meldingen en informatieverstrekking kan het bevoegd gezag aanwijzingen geven en bijvoorbeeld, via een 'restricted list', een verbod opleggen voor het handelen in bepaalde fondsen.

Het melden van financiële belangen ligt gevoeliger dan het melden van nevenwerkzaamheden. Voor het in ontvangst nemen van de eerstbedoelde meldingen wordt dan ook specifiek een functionaris aangewezen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een integriteitscoördinator of aan een compliance-officer die bij

sommige ministeries is aangewezen speciaal om te waken tegen oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. Op hem of haar rust de plicht zorgvuldig met al deze gegevens om te gaan en de vertrouwelijkheid daarvan scherp te bewaken. Deze verplichting is echter ondergeschikt aan de plicht strafbare feiten te melden als hij in het kader van zijn werkzaamheden daarop zou stuiten (artikel 162 Wetboek van Strafvordering).

8 Maatregelen gericht op informatiebescherming

- a. De organisatie stelt voorschriften vast over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie (31).
- b. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen (32).

Toelichting

Maatregelen waarbij hieraan gedacht kan worden, zijn het cleandeskbeleid, toegangsbeveiliging, en een pasjessysteem. Informatiebescherming heeft ook betrekking op beveiliging van communicatie – en computerapparatuur

9 Relatiegeschenken

- a. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen (33).
- b. De regeling bevat een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen (34).

Toelichting

Voor ambtenaren is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat geschenken of diensten van meer dan € 50 in ieder geval niet mogen worden geaccepteerd. Een meldplicht houdt in dat indien een werknemer een geschenk of uitnodiging heeft ontvangen, deze binnen de organisatie (bij een persoon of dienstonderdeel) moet worden gemeld.

10 Inkoop- en aanbestedingsprocedure

- a. De organisatie stelt een inkoop- een aanbestedingsbeleid vast (37).
- b. Het beleid bevat richtlijnen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding (38).

Toelichting

Inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn vanuit integriteitsoogpunt vaak kwetsbare procedures. Inkoop betreft uiteenlopende zaken van het aanschaffen van software tot de aanbesteding van grote bouw- of infrastructurele projecten. Het gaat dus om allerlei soorten leveringen, diensten en werken. Aanbesteding maakt onderdeel uit van het inkoopproces. Het is een vorm van marktbenadering, waarin de opdrachtgever na concurrentiestelling een opdracht gunt. De verschillende fasen van het tactische inkoopproces (specificeren van de opdracht, selecteren en contracteren van de leverancier) worden in een aanbesteding gestructureerd doorlopen. Doel is om het inkoopproces transparant, objectief en non-discriminatoire te laten verlopen

Wanneer u een inkoop- en aanbestedingsbeleid opstelt, hanteert u een groot aantal uitgangspunten. U wilt bijvoorbeeld milieubewust inkopen of streeft naar inkooppsynergie. De volgende beleidsuitgangspunten kunt u gebruiken bij het opstellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- juridische beleidsuitgangspunten;
- ethische en ideële beleidsuitgangspunten;
- economische beleidsuitgangspunten;
- organisatorische beleidsuitgangspunten.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan inhouden welke taken bestaan, hoe deze moeten worden uitgevoerd en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden daarmee samenhangen.

11 Vertrouwenspersoon voor integriteit

Er wordt een vertrouwenspersoon of instantie voor integriteitskwesties aangesteld (44). De vertrouwenspersoon kan tevens belast zijn met vertrouwenstaken voor discriminatie of seksuele intimidatie (45).

Toelichting

De vertrouwenspersoon voor integriteitskwesties is aanspreekpunt in de organisatie voor integriteitsvragen. Het gaat hier om een vertrouwenspersoon, op wie medewerkers een beroep kunnen doen. De exacte invulling van zijn taken, bevoegdheden en positie zal per organisatie verschillen. Hij kan een klankbordfunctie vervullen, waarbij ambtenaren advies kunnen inwinnen over integriteitsvraagstukken. Verder kan hij een meldpuntfunctie vervullen, waarbij ambtenaren (vermoedens van) integriteitschendingen, die binnen de eigen organisatie gepleegd worden, kunnen aankaarten.

12 Meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand

- a. Er is voorzien in een procedure voor de wijze waarop binnen de organisatie vermoedens van aantastingen van de integriteit door de medewerkers aangekaart kunnen worden (klokkenluidersregeling) (46).
- b. De regeling bevat de toegang tot een onafhankelijke instantie (47).

Toelichting

De onafhankelijke instantie kan een onafhankelijke commissie zijn die bestaat uit personen, die niet in de organisatie werkzaam zijn.

13 Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan

De organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek, nadat een vermoeden van misstand (melding/signaal van een vermoeden van een integriteitsinbreuk) gemeld is (48).

Toelichting

Het onderzoek kan leiden tot de conclusie dat sprake is van een integriteitsinbreuk. In dergelijk geval kan overwogen worden, een disciplinaire straf op te leggen, de politie in te schakelen, een rechtszaak te beginnen etc. Hiervoor bestaat binnen de organisatie een schriftelijk vastgelegde procedure.

Politieke ambtsdragers

In dit deel worden de onderwerpen beschreven die een noodzakelijk onderdeel zouden moeten vormen van een volwaardig integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers). Ook voor deze basisnormen zijn handreikingen, modellen en voorbeelden beschikbaar op www.integriteitoverheid.nl/modelaanpak.

1 Gedragscodes

- a. De organisatie beschikt over een gedragscode (3 en 4).
- b. De gedragscode is goed kenbaar voor betrokkenen (5).

Toelichting

Gedragscodes bieden houvast bij het bepalen en hanteren van integriteitsnormen. Een gedragscode kan zowel normen bevatten over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. In de model-aanpak wordt de verschillende overheidsorganisaties de ruimte gelaten om de inhoud van gedragscodes en integriteitsbeleid toe te snijden op de eigen situatie. De inhoud van de gedragscodes is niet voorgeschreven.

2 Nevenwerkzaamheden

- a. Er wordt een overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden van de politieke ambtsdragers bijgehouden en geactualiseerd (8).
- b. Vermeld wordt of nevenwerkzaamheden bezoldigd zijn (13).
- c. De gegevens over de nevenwerkzaamheden worden op een toegankelijke wijze openbaar gemaakt (12).

Toelichting

Veelal hebben politieke ambtsdragers naast hun politieke functie nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor deeltijd politieke functies is dat vaak noodzakelijk, omdat dit nevenfuncties zijn die zij vervullen naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. Gedurende het vervullen van het ambt kan de politieke ambtsdrager nieuwe of andere nevenwerkzaamheden gaan uitoefenen, waarbij het van belang is dat deze geregistreerd worden. Openbaarmaking kan geschieden door ter inzage legging. Het gebruik van internet kan de toegankelijkheid van de informatie vergroten.

3 Financiële belangen

Er is een regeling voor de melding van financiële belangen (14).

Toelichting

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, enz. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremming relevant zijn. Het ligt in de rede dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.

4 **Maatregelen gericht op informatiebescherming**

Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegden derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen (16).

Toelichting

Een integer ambtsdrager dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat informatie in goede handen is en niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor die informatie is verkregen. Informatiebescherming heeft ook betrekking op beveiliging van communicatie- en computerapparatuur.

5 **Relatiegeschenken**

- a. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen (17).
- b. De regeling bevat een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen (18).

Toelichting

Bij het afleggen van de ambtseed of belofte verklaren bestuurders en volksvertegenwoordigers dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden. Ook beloven ze geen geschenken of beloften te hebben aangenomen of te zullen aannemen om iets te doen of laten. Het ontvangen - en geven - van relatiegeschenken behoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de ambtsdrager niet in het geding kan komen. In dat kader is het van belang dat een geschenkenregeling wordt vastgesteld. Deze kan inhouden dat indien een ambtsdrager een geschenk of uitnodiging heeft ontvangen, deze wordt gemeld en geregistreerd. In het kader van het integriteitsbeleid dienen de begrippen geschenken en diensten ruim te worden geïnterpreteerd. Ook uitnodigingen voor een diner, excursie en evenementenbezoek zijn aangelegenheden waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg
Unie van Waterschappen
en het Nederlandse Politie Instituut

DTP en print

Directie Communicatie en Informatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

April 2006

De modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie bevat de noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid voor ambtenaren en politieke ambtsdragers. Overeengekomen is dat in 2007 alle betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet.

