REKENKAMERBRIEF

Aan de raad

Haren, 20 april 2017

Geachte leden van de raad,

De rekenkamer heeft een quick-scan uitgevoerd om inzichtelijk te maken in welke mate uw raad, de burgemeester, het college en de organisatie van Haren aandacht besteden aan het thema integriteit en of daarmee voldoende bijgedragen wordt aan het integriteitsbewustzijn bij alle actoren.

Met deze rekenkamerbrief doet de rekenkamer verslag van haar bevindingen, die gebaseerd zijn op relevante documenten, uitgezette vragenlijsten en een aantal gevoerde gesprekken. Daarbij wordt een toetsingskader gehanteerd dat is gebaseerd op de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en (onder meer) de Vereniging Nederlandse Gemeenten uitgebrachte 'Handreiking Integriteit'. Het toetsen van de bevindingen aan de gestelde normen leidt tot een beoordeling aan de hand waarvan risico's en verbeterpunten voor het 'bewustzijn' in beeld worden gebracht.

VERANTWOORDING ONDERWERPKEUZE

Door de rekenkamer uitgevoerd onderzoek moet bijdragen aan het door de gemeenteraad kunnen beoordelen van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur, beleid en beheer van de gemeente. Daarbij kan ook het handelen van de raad zelf onderwerp van onderzoek zijn.

Bij het bepalen van onderzoeksonderwerpen wordt een aantal selectiecriteria gehanteerd, waaronder het financieel, bestuurlijk en maatschappelijk belang, de mate van aansluiting bij de belevingswereld van burgers, de mate waarin raad, bestuur en/of organisatie van de uitkomst kunnen leren en de 'behapbaarheid' (v.w.b. tijd, organisatie en kosten) van het onderwerp. Op basis van deze criteria heeft de rekenkamer besloten onderzoek te doen naar het thema 'Integriteit', met name met de vraag in welke mate integriteit als thema en zich (mogelijk) voordoende integriteitsvraagstukken in het bijzonder aandacht heeft en hebben bij raad, college en organisatie.

Integriteit is een belangrijke factor voor het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en daarmee één van de pijlers van de democratische rechtsstaat.
De publieke belangstelling voor integriteitsvraagstukken is (landelijk gezien) de afgelopen jaren sterk toegenomen. Enerzijds wordt de groeiende belangstelling veroorzaakt door een toenemende roep om transparantie, in combinatie met moderne communicatiemiddelen die de transparantie (kunnen) versterken of afdwingen, anderzijds leiden gerapporteerde incidenten ertoe dat het handelen van bestuurders en volksvertegenwoordigers steeds kritischer worden bekeken.

Om uw raad behulpzaam te zijn bij het beoordelen of het thema voldoende aandacht krijgt van de verschillende gemeentelijke actoren - en anderen de gelegenheid te bieden daar kennis van te nemen - is gekozen voor het uitvoeren van een quick-scan met een bondige rapportage in de vorm van een rekenkamerbrief.
Wij benadrukken dat de quick-scan zich alleen richt op de mate van 'integriteitsbewustzijn' van de verschillende gemeentelijke actoren en niet op de vraag in hoeverre er door hen integer gehandeld wordt. De keuze van het onderwerp is ook niet ingegeven door signalen dat sprake zou zijn van schending van integriteitsnormen.

Verantwoording uitvoering quick-scan

Voor deze quick-scan is actuele literatuur bestudeerd. Voor het nomenkader is gebruik gemaakt van de *Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, een gezamenlijke publicatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met het oog op het normenkader zijn vragenlijsten opgesteld die zijn uitgezet bij raadsleden, de burgemeester, de raadsgriffier, de wethouders en het ambtelijk management. De respons van raadsleden op deze vragenlijsten was 65%, de overige respons 100%.
Voorts zijn gesprekken gevoerd met de raadsgriffier, enkele fractievoorzitters (groepsgesprek), de burgemeester en de gemeentesecretaris (gezamenlijk) en het ambtelijk management (gemeentesecretaris en afdelingsmanagers). De gesprekspartners danken wij hierbij voor hun medewerking en inbreng en openheid.

De verworven informatie is geanalyseerd en afgezet tegen het normenkader. Bij de rapportage in deze rekenkamerbrief dient rekenschap genomen te worden van de beperking van een quick-scan: wij baseren ons op de ter beschikking gestelde informatie, die niet in alle gevallen diepgaand is geverifieerd.

Het belang van voldoende integriteitsbewustzijn

Integriteit is een niet altijd even scherp te duiden begrip. Integer bestuur draagt bij aan de kwaliteit en professionaliteit van en daarmee aan het vertrouwen in de overheid. Van politici en bestuurders wordt verwacht dat zij op een goede manier omgaan met de bevoegdheden, macht, informatie en middelen die zij als gekozen of benoemde volksvertegenwoordigers hebben gekregen. Hun handelen staat in de schijnwerpers. Hetzelfde geldt voor managers en medewerkers.

Fraude, corruptie en misbruik van positie worden, zonder meer en zonder aanziens des persoons, aangepakt. Bij integriteitskwesties gaat het ook om meer of minder evidente situaties die niet strafbaar zijn, maar wel inhouden dat gestelde normen (mogelijk) zijn overtreden. Daarbij hoeft niet altijd sprake te zijn van moedwillig negeren van regels of normen. Niet zelden is sprake van onwetendheid, onachtzaamheid of onnadenkendheid van de persoon die een integriteitsregel schendt. Zeker op dit thema geldt daarom: 'voorkomen is beter dan genezen'.

Bestuurders, raadsleden en ambtelijke medewerkers zijn elk voor zich verantwoordelijk voor het eigen gedrag en de eigen integriteit. Raad en college zijn verantwoordelijk voor het formuleren van uitgangspunten, gedragsregels en procedures. Zo legt de Gemeentewet de raad de verplichting op een gedragsode voor raadsleden en het college vast te stellen. Daarmee is 'de integriteit' echter nog niet geregeld. Het is in sterke mate van belang dat er voldoende *'integriteitsbewustzijn'* is binnen zowel de politiek-bestuurlijke als de ambtelijke organisatie.

'Goed bestuur' vraagt dat raad, burgemeester, college en organisatie voldoen aan de te stellen primaire voorwaarden voor voldoende 'integriteitsbewustzijn'. Daarvoor is een klimaat nodig waarin op een zorgvuldige en veilige manier over integriteit kan worden gesproken en ook oordelen worden uitgesproken wanneer daartoe aanleiding bestaat.

Een bijzondere positie is er daarbij voor de burgemeester. Sinds 1 februari 2016 is in de Gemeentewet (art. 170) vastgelegd dat de burgemeester de integriteit (als 'hoeder' daarvan) bevordert en bij (vermoedens van) schendingen door een bestuurder of raadslid handelend optreedt. Burgemeesters vervulden vaak al deze rol, maar dat is nu expliciet in de wet vastgelegd. Hoe aan deze verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven verschilt en moet ook nog groeien. Het ministerie van BZK en het Genootschap van Burgemeesters bieden burgemeesters daarbij ondersteuning. Daarbij wordt vooral ook gefocust op het bevorderen van 'integriteitsbewustzijn'.

Voor wat betreft integriteit en het beoordelen van (vermeende) integriteitsschendingen bij medewerkers is het van belang te wijzen op de bredere reikwijdte in vergelijking met bestuurders en raadsleden. Bij medewerkers is sprake van intensievere en nauwere normstelling voor wat betreft gedrag en onderlinge bejegening. Er zijn ook ruimere sanctioneringsmogelijkheden op basis van de CAO (CAR-UWO) en het arbeidsrecht. Voor bestuurders en raadsleden zijn er in beperkte mate wettelijke bepalingen en in overige gevallen dient een politiek oordeel geveld te worden bij normoverschrijding. Mogelijkheden voor dwingende sancties zijn daarbij beperkt.

HET NORMENKADER

Om de mate van 'integriteitsbewustzijn' te kunnen toetsen maken wij gebruik van een normenkader dat hoofdzakelijk ontleend is aan de *'Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen'*, een gezamenlijke publicatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aanvullend zijn in het kader normen opgenomen met het oog op de aandacht die binnen de organisatie besteed dient te worden aan de integriteit van medewerkers.

Wij hanteren in het kader van deze quick-scan de volgende normen:

1. *De raad heeft een code of protocol vastgesteld met betrekking tot integriteit voor raadsleden.*

2. *De raad heeft een code of protocol vastgesteld met betrekking tot integriteit voor bestuurders.*

3. *Bij het aantreden van nieuwe raadsleden (bij de start van een nieuwe raadsperiode en bij tussentijds aantreden) wordt aandacht besteed aan:*
   - *de wettelijke regels met betrekking tot (voorkomen van) belangenverstrengeling.*
   - *de vastgestelde gedrags- of integriteitscode, c.q. het betreffende vastgestelde protocol*

4. *Gedurende de raadsperiode wordt door raadsleden en collegeleden periodiek aandacht besteed aan (aspecten van) integriteit.*

5. *De vastgestelde codes voor het politiek-bestuurlijke domein zijn adequaat en door de bestede aandacht dusdanig 'levend' dat er aantoonbaar sprake is van voldoende integriteitsbewustzijn bij de raadsleden en collegeleden.*

6. *Er is een sfeer waarin integriteitsvraagstukken en gedrag van de leden van de raad en het bestuur aan de orde worden gesteld wanneer daartoe aanleiding is.*

7. *Te benoemen wethouders worden (op enigerlei wijze) aan een integriteitstoets onderworpen.*

8. *De afspraken met betrekking tot declareren door bestuurders is transparant.*

9. *Voor management en medewerkers is een integriteits- of (algemene) gedragscode vastgesteld, alsmede specifieke codes en/of regelingen vastgesteld.*

10. *Binnen de organisatie wordt periodiek (organisatie breed) aandacht besteed aan integriteit en gedrag van medewerkers.*

11. *Leidinggevenden besteden periodiek aandacht aan integriteit en gedrag.*

12. *De vastgestelde codes en/of regelingen zijn adequaat en door de bestede aandacht dusdanig 'levend' dat er aantoonbaar sprake is van voldoende integriteitsbewustzijn bij het management en de medewerkers.*

13. *Er is een sfeer waarin integriteitsvraagstukken en gedrag van medewerkers aan de orde worden gesteld wanneer daartoe aanleiding is.*

14. *Normoverschrijding van medewerkers wordt gesanctioneerd wanneer daartoe aanleiding bestaat.*

15. *De burgemeester geeft actief invulling aan de wettelijk vastgelegde rol als 'hoeder van de integriteit'.*

BEOORDELING OP BASIS VAN HET NORMENKADER

Hieronder geven wij onze bevindingen weer. Wij beoordelen in hoeverre aan de gestelde normen uit het kader wordt voldaan. Omdat een belangrijk doel van de quick-scan is om risico's en verbeterpunten met betrekking tot het 'integriteitsbewustzijn' in beeld te brengen wordt door middel van een gekleurde tekst-achtergrond aangeduid of er voldaan wordt aan de norm (groen), er aandacht nodig is om volledig aan de norm te voldoen (oranje) of er een zeker risico geduid kan worden, dat naar ons oordeel dient te leiden tot actie (rood).

Norm	**Feit/oordeel**
De raad heeft een code of protocol vastgelegd met betrekking tot integriteit voor raadsleden.	Er is een gedragscode vastgesteld op 29 maart 2016. Dit betreft de modelcode uit de 'Handreiking' van het ministerie en de VNG.
De raad heeft een code of protocol vastgelegd met betrekking tot integriteit voor bestuurders.	Er is een gedragscode vastgesteld op 29 maart 2016. Dit betreft de modelcode uit de 'Handreiking' van het ministerie en de VNG.
Bij het aantreden van nieuwe raadsleden (bij de start van een nieuwe raadsperiode en bij tussentijds aantreden) wordt aandacht besteed aan: - *de wettelijke regels met betrekking tot (voorkomen van) belangenverstrengeling.* - *de vastgestelde gedrags- of integriteitscode, c.q. het betreffende vastgestelde protocol*	Zowel bij de start van de nieuwe raadsperiode als bij tussentijds aantreden van nieuwe raadsleden is bedoelde aandacht besteed. Deze aandacht leidt er veelal toe dat raadsleden afzien van functies in de Harener samenleving tijdens hun raadslidmaatschap. .
Gedurende de raadsperiode wordt door raadsleden en collegeleden periodiek aandacht besteed aan (aspecten van) integriteit.	Er is bijna 2 jaar na aantreden van de raad, in het kader van de vaststelling van nieuwe integriteitscodes, een training georganiseerd voor raad en college. Daarnaast wordt door raadsleden gebruik gemaakt van de klankbord-rol van de griffier en door collegeleden en raadsleden van de rol die de burgemeester vervult.
De vastgestelde codes voor het politiek-bestuurlijke domein zijn adequaat en door de bestede aandacht dusdanig 'levend' dat er aantoonbaar sprake is van voldoende integriteitsbewustzijn bij de raadsleden en collegeleden.	Uit de respons op de uitgezette vragen blijkt dat de aandacht voor het thema integriteit niet bij alle raadsleden op het te verwachten niveau ligt. De vastgestelde gedragscodes werken niet mee aan het 'levend' houden van het thema integriteit. De overzichtelijkheid en hanteerbaarheid laten door de opzet en omvang van de tekst laat te wensen over.
Er is een sfeer waarin integriteitsvraagstukken en gedrag van de leden van de raad en het bestuur aan de orde worden gesteld wanneer daartoe aanleiding is	Niet in alle gevallen waarin dat voor de hand ligt worden integriteitsvraagstukken aan de orde gesteld. Er is terughoudendheid die deels voortvloeit uit de politieke tegenstellingen en spanningen. Het ontbreekt ook aan een vast podium (bijvoorbeeld een gestructureerd fractievoorzittersoverleg) om vraagstukken te bespreken. Er zijn echter ook raadsleden die zich voldoende vrij voelen integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen. Dat geldt ook voor de burgemeester, de griffier, collegeleden en de gemeentesecretaris.

Te benoemen wethouders worden (op enigerlei wijze) aan een integriteitstoets onderworpen.	De zittende wethouders zijn aan een (extern) integriteitsonderzoek onderworpen.
De afspraken met betrekking tot declareren door bestuurders is transparant.	De afspraken zijn transparant, er is geen reden aan te nemen dat betrokkenen zich niet aan deze afspraken houden.
Voor management en medewerkers is een integriteits- of (algemene) gedragscode , alsmede specifieke codes en/of regelingen vastgesteld.	Er is een algemene gedragscode vastgesteld in 2009, en daarnaast zijn er specifieke codes/regelingen. Voorts hebben alle medewerkers een ambtseed afgelegd en dienen nieuwe medewerkers deze eed bij indiensttreding af te leggen.
Binnen de organisatie wordt periodiek (organisatie breed) aandacht besteed aan integriteit en gedrag van medewerkers.	De laatste keer dat dit collectief is gebeurd was in 2012. Managers besteden op afdelingsniveau aandacht aan het thema. Meer collectieve aandacht kan leiden tot een ruimer inzicht bij medewerkers. Nieuwe medewerkers leggen bij aantreden de ambtseed af.
Leidinggevenden besteden periodiek aandacht aan integriteit en gedrag.	Dat doen zij met regelmaat in werkoverleg (collectieve aandacht) en in functioneringsgesprekken of ad-hoc-gesprekken (individuele aandacht).
De vastgestelde codes en/of regelingen zijn adequaat en door de bestede aandacht dusdanig 'levend' dat er aantoonbaar sprake is van voldoende integriteitsbewustzijn bij het management en de medewerkers.	Door de aandacht die besteed wordt aan het gewenste gedrag en handelen is er sprake van voldoende integriteitsbewustzijn. Niet zo zeer de codes zijn 'levend', als wel het inzicht dat het gewenste gedrag en handelen bespreekbaar dient te zijn.
Er is een sfeer waarin integriteitsvraagstukken en gedrag van medewerkers aan de orde worden gesteld wanneer daartoe aanleiding is.	Uit gesprekken met het management is gebleken dat de aandacht die besteed wordt aan integer handelen en gedrag leidt tot een 'open sfeer'. Mensen worden aangesproken wanneer daar aanleiding toe is en zijn zich daardoor bewust van en reflecteren op het eigen en elkaars handelen en gedrag.
Normoverschrijding van medewerkers wordt gesanctioneerd wanneer daartoe aanleiding bestaat.	Uit verstrekte cijfers blijkt dat er in de loop der jaren met sancties is opgetreden tegen normoverschrijding.
De burgemeester geeft actief invulling aan de wettelijk vastgelegde rol als 'hoeder van de integriteit'.	Integriteitsaspecten hebben de aandacht van de burgemeester, maar dat zou kunnen worden versterkt met een gestructureerde invulling en inbedding van de verantwoordelijkheid. Een vorm van periodieke rapportage kan hier aan bijdragen.

SAMENVATTEND BEELD EN AANDACHTSPUNTEN

Uit de beantwoording van de schriftelijk gestelde vragen en de gevoerde gesprekken komt bij de rekenkamer een beeld naar voren dat bestuur, raad en organisatie zich over het algemeen goed bewust zijn van het belang van en aandacht besteden aan het thema integriteit. Er zijn integriteitscodes vastgesteld, er is (periodiek collectief en incidenteel op individuele basis) aandacht voor de verschillende aspecten van het thema en er is naar ons oordeel zowel binnen het politiek-bestuurlijk domein als binnen de ambtelijke organisatie sprake van een voldoende 'open sfeer' waarin integriteitsvraagstukken bespreekbaar gemaakt kunnen worden. Of dat laatste ook altijd door iedereen gedaan wordt is daarmee niet gezegd. Initiatieven om dat te bevorderen zijn welkom, met name binnen de raad. Zo kan gedacht worden aan een vast platform waar fractievoorzitters niet integriteitsvraagstukken maar ook andere aspecten rond het functioneren van de raad kunnen bespreken.
De wijze waarop binnen de ambtelijke organisatie aandacht besteed wordt aan het thema integriteit en gedrag wordt als positief beoordeeld. Uit de ons aangereikte informatie concluderen wij dat er sprake is van een sterk integriteitsbewustzijn bij het management, waardoor het thema ook leeft bij medewerkers. Dat draagt bij aan de professionaliteit van de organisatie. Structurering en vastlegging van afspraken kan het effect van de aandacht mogelijk nog versterken.

Het geschetste algemene beeld betekent niet dat wij kunnen vaststellen dat het integriteits-bewustzijn bij iedereen in voldoende mate ontwikkeld is. Uit enkele antwoorden op door ons gestelde vragen en een incomplete respons (ook na een reminder) op de uitgezette vragenlijsten concluderen wij dat er bij een deel van de raadsleden sprake is van onderschatting van het belang van aandacht voor het thema en/of potentiele risico's, met het gevaar dat dit leidt tot onverschilligheid.
Ook, en dat geldt dan voor alle actoren, is het zaak voldoende gevoel te (blijven) houden voor de risico's op het gebied van integriteit. Een meer hanteerbare 'eigen' gedragscode kan daarbij behulpzaam zijn. De gehanteerde model-gedragscodes hebben, ondanks dat deze afkomstig is van het ministerie van BZK en de VNG, naar ons oordeel nogal wat beperkingen voor wat betreft toegankelijkheid en leesbaarheid. Meer onderscheid tussen wettelijke bepalingen en de 'eigen' integriteits- en gedragsregels kunnen bevorderen dat deze laatste meer gaan 'leven', waardoor de aandacht voor het thema wordt bevorderd. Bovendien kunnen er dan in de modelcode ontbrekende onderwerpen/regels worden toegevoegd. Zo constateren wij dat er in de nu gehanteerde codes niets opgenomen is over het gewenste gedrag van raadsleden richting (medewerkers van) de organisatie, terwijl dat als belangrijk aandachtspunt mag worden onderkend.

AANBEVELINGEN

Op basis van de voorgaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen, die ertoe moeten leiden dat de aandacht voor integriteit en daarmee het integriteitsbewustzijn bij alle actoren verder versterkt wordt.

1. Als raad werken aan een (nog) meer 'open houding' om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken en bij alle raadsleden het belang van (aandacht voor) integriteit op het netvlies te hebben.

2. Als raad een platform creëren waar o.a. integriteitsvraagstukken, maar ook andere aangelegenheden het functioneren van de raad en houding/gedrag van raadsleden betreffende, besproken kunnen worden. Een gestructureerd fractievoorzittersoverleg zou hiervoor kunnen dienen. Voorwaarde daarvoor is dat goede afspraken worden gemaakt wat daarin wel/niet te bespreken en waarover/hoe andere raadsleden over het besprokene worden geïnformeerd.

3. Komen tot 'eigen gedragscodes' in plaats van het hanteren van de 'modelcodes'. Daardoor kunnen de gedragscodes overzichtelijker en hanteerbaarder worden gemaakt en is er een betere basis voor het 'levend' houden van de codes.

4. Bezien op welke punten de 'eigen gedragscode' aanvulling of aanscherping verdient ten opzichte van de huidige (model-)code, o.a. voor wat betreft de relatie tussen raadsleden en de organisatie/ambtenaren.

5. Richting burgemeester en griffier: breng risico's in kaart en bespreek hoe deze te pareren of beheersbaar te houden. Rapporteer als burgemeester (ondersteunt door de griffier) met een 'jaarbericht' over de aandacht voor het thema integriteit.

6. Beschouw de aandacht voor integriteit en gedrag bij management en medewerkers als sterk punt van de organisatie, draag dat uit en behoud deze aandacht. Bezie hoe de afspraken kunnen worden gestructureerd en vastgelegd en of collectieve actie verder aan de aandacht voor het thema kan bijdragen.

BENUTTE PUBLICATIES

- ✓ *'Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen'*, gezamenlijke publicatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, derde gewijzigde druk, 2016
- ✓ *Raadgever Integriteit*, factsheet VNG
- ✓ *Integriteitsinfrastructuur voor bestuurlijke integriteit,* Bureau Integriteitssector Openbare Sector (BIOS), 2016
- ✓ *Toolkit integriteit*, website VNG
- ✓ *Handreiking integriteitstoetsing politieke partijen,* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017
- ✓ *Diverse artikelen in 'Binnenlands Bestuur' en VNG-Magazine,* uitgaven in 2015 t/m 2017