

Griffie
Onderwerp Cultuurverandering in P&O commissie

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

College van Burgemeester en Wethouders

E-mailadres
griffie@groningen.nl

Website
www.gemeenteraad.
groningen.nl

Telefoon (050) 367 77 26 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk GR 13.4002131

Datum

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte college,

Op 9 oktober jl. heeft de commissie Cultuurverandering de aanbevelingen van de griffie met betrekking tot 'evaluatie cultuurverandering' alsmede 'integriteit op de politieke agenda' overgenomen (beide documenten zijn bijgevoegd).

Onderdeel van deze aanbevelingen zijn twee verzoeken van de raad aan uw college. Beide hebben betrekking op de speciale raadscommissie over P&O-zaken die al enkele jaren in april wordt belegd. Onderstaand brengen we deze verzoeken aan u over en vragen u e.e.a. tijdig te beleggen bij uw ambtelijke organisatie.

1. De raad verzoekt het college om in het vervolg jaarlijks in de aanloop naar deze P&O-commissie ook te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot bestuurlijke en ambtelijke cultuur, al dan niet in relatie tot de organisatieontwikkeling. Een dergelijke rapportage kreeg de raad tot nu toe steeds voorafgaand aan een vergadering van de commissie Cultuurverandering. Besloten is deze commissie niet meer te laten vergaderen. Om het onderwerp cultuurverandering toch op de politieke agenda te houden nu dit verzoek. Zo blijft er in elk geval één keer per jaar een publiek en politiek verantwoordingsmoment m.b.t. cultuur.
2. De raad verzoekt het college om in de aanloop naar de eerstkomende P&O-commissie (april 2014) haar te informeren over het integriteitsbeleid van de gemeente aan de hand van de Ambtenarenwet (art. 125quater) en de 'Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' (2006). Aan de hand van deze informatie kan de raad vervolgens vastleggen welke punten de jaarlijkse rapportage integriteit in de gemeenterekening dient te bevatten. Dit onderdeel uit de gemeenterekening kan dan in volgende jaren geagendeerd worden voor de P&O-commissie.

Naast deze concrete verzoeken van de raad aan uw college wordt in de aanbevelingen ook gesproken over jaarlijkse heisessies van raad en college gemeenschappelijk over cultuurverandering resp. politieke integriteit. Wij gaan er vanuit dat uw college achter de organisatie van dergelijke bijeenkomsten staat en daarover desgevraagd wil meedenken.

Met vriendelijke groet,
namens het presidium

Drs. A.G.M. (Toon) Dashorst
Griffier

MEMO

Griffie

Aan	Commissie cultuurverandering
Van	Wolbert Meijer (overlegd met voorzitter raad en voorzitter commissie)
Afdeling	Griffie
CC	
Datum	augustus 2013
Onderwerp	Evaluatie Cultuurverandering

Inhoudsopgave

0. Inleiding	4
1. Terugblik	5
1.1. Raadsperiode 2006 – 2010	5
1.1.1. Europaparkaffaire	5
1.1.2. Commissie Cultuurverandering	5
1.1.3. Veranderagenda College	6
1.1.4. Veranderagenda Raad	6
1.2. Raadsperiode 2010 – 2014	8
1.2.1. Commissie Cultuurverandering	8
1.2.2. Veranderagenda College	8
1.2.3. Veranderagenda Raad	11
2. Stand van zaken	14
2.1. Doelstellingen	14
2.2. Resultaten	15
2.3. (Nog) niet gerealiseerd en overgebleven zorgpunten	16
3. Hoe nu verder	17

0. Inleiding

Op 18 juli 2012 nam uw raad het volgende besluit:

- I. de tijdelijke commissie Cultuurverandering in ieder geval te laten voortbestaan tot het einde van de raadsperiode 2010-2014;
- II. de vergaderfrequentie te verlagen van vier naar drie keer per jaar;
- III. tegen het einde van deze raadsperiode het voortbestaan van de commissie Cultuurverandering te heroverwegen.

Hoewel het einde van de raadsperiode nog een half jaar op zich laat wachten, lijkt de vergadering van de commissie Cultuurverandering in oktober 2013 een goed moment om de balans op te gaan maken (of althans daarmee te starten). Bovengenoemd besluit is nu meer dan een jaar oud, en toch is er sindsdien nog maar één vergadering van de commissie Cultuurverandering geweest. Ondertussen is er wel een nieuw college van B&W aangetreden dat cultuurverandering hoog in het vaandel heeft, en zijn er twee informele sessies geweest (resp. over burgerparticipatie en cultuurverandering) die op zijn minst de vraag oproepen of een aparte raadscommissie nog wel noodzakelijk is, dan wel of dat nog wel de meest geëigende vorm is om de cultuurverandering te monitoren.

Om het gesprek over deze vraagstelling te faciliteren is dit memo opgesteld. Het begint met een uitgebreide terugblik op wat er deze en de vorige raadsperiode op het gebied van cultuurverandering is gebeurd, vanaf de Europaparkaffaire in 2007 tot heden. Daarbij volgen we per raadsperiode drie thema's: het functioneren van de commissie Cultuurverandering zelf, de veranderagenda van het College, en de eigen veranderagenda van de Raad. In het tweede hoofdstuk wordt gepoogd de balans op te maken: wat waren de oorspronkelijke doelstellingen, wat zijn de na zes jaar bereikte resultaten, en wat zijn de nog overgebleven zorgpunten. In het derde hoofdstuk wordt tenslotte gezocht naar een antwoord op de vraag 'hoe nu verder?'

1. Terugblik

1.1. Raadsperiode 2006 – 2010

1.1.1. Europaparkaffaire

Het begint allemaal in 2007 met de zgn. Europaparkaffaire. De raad is niet tijdig geïnformeerd over een kredietoverschrijding van 14,3 miljoen euro. Er is sprake van geschonden vertrouwen tussen raad en college. Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college vindt er een extern onderzoek plaats in drie delen.

Postma onderzoekt de sturing en beheersing binnen de dienst RO/EZ en komt tot de conclusie dat de P&C binnen de dienst beter moet en dat de raad bij grote projecten het ritme van de kredietverstrekking zou moeten bepalen.

Klaassen onderzoekt de informatievoorziening aan de raad en de verhouding tussen raad en college en concludeert dat er onduidelijkheid is over rollen, dat de (te nauwe) verbinding tussen de wethouder RO en de top van RO/EZ moet worden hersteld, dat de raad meer aan de voorkant betrokken moet worden bij beleidskeuzes en dat het college moet werken aan een adequatere informatievoorziening t.b.v. de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Anderson onderzoekt de cultuur binnen de dienst RO/EZ en constateert een dominante, kwaliteitsinhoudelijke cultuur; hij adviseert tot het aantrekken van een verandermanager en het ontwikkelen van een bedrijfsstrategie voor de toekomst van RO/EZ.

Op basis van deze rapporten draagt de raad het college op om binnen drie maanden een veranderagenda voor de cultuurverandering bij RO/EZ te ontwikkelen en daar vervolgens elke drie maanden over te rapporteren aan een nog in te stellen tijdelijke raadscommissie, vooralsnog voor de duur van twee jaar. Verder draagt de raad het college op concrete maatregelen te nemen om te komen tot een vorm van collegiaal bestuur, en moet er met het oog op 'bouwen aan vertrouwen' een werkgroep informatievoorziening komen.

1.1.2. Commissie Cultuurverandering

De tijdelijke raadscommissie Cultuurverandering, waarin alle fractievoorzitters zitting nemen, wordt begin 2008 ingesteld. Deze commissie moet de voorgenomen cultuurverandering bij de dienst RO/EZ, maar ook de gemeentebrede cultuurverandering controleren, bijv. m.b.t. de herijking van de positie van de wethouders t.o.v. de diensten, de informatievoorziening aan de raad en de collegialiteit van bestuur binnen het college.

De commissie komt in deze raadsperiode gemiddeld vier keer per jaar samen, een enkele keer ook in besloten setting.

Aan het eind van de raadsperiode wordt geconstateerd dat er ook in de nieuwe raadsperiode nog genoeg werk voor de commissie te doen valt. Zowel de veranderagenda van het college als die van de raad (zie de hierna volgende paragrafen) vragen nog om een vervolg in de nieuwe periode.

1.1.3. Veranderagenda College

Ter ondersteuning van de door Postma/Klaassen/Anderson geadviseerde en door de raad gewenste veranderagenda voor het domein van het college wordt bureau Berenschot ingehuurd. Zij leveren enerzijds een verandermanager bij RO/EZ, en richten zich anderzijds op de bredere context, de samenhang in het veranderproces tussen raad, college en ambtelijke dienst.

Dit blijkt aanvankelijk een moeizaam proces. Bij RO/EZ ontbreekt soms nog politieke sensitiviteit, bestuurders en ambtelijk apparaat vormen nog teveel twee werelden, en de driehoek raad, college en dienst krijgt nog te weinig vorm. Er zijn diverse uitdagingen waaraan verder moet worden gewerkt: van sectoraal naar integraal, van dichtgetimmerd naar *open minded*, meer dialoog en draagvlak zoekend.

In 2009 wordt (in het eindrapport van Berenschot) geconstateerd dat er forse winst is geboekt. De veranderingen bij RO/EZ zijn onomkeerbaar geworden, een status aparte voor deze dienst is niet meer nodig. Ook de veranderingen tussen college en AMT gaan in de goede richting, al is het nog te vroeg om ook daar van onomkeerbaarheid te spreken. Versterking van de driehoek raad, college en organisatie blijft nodig. Het college concludeert dat de inzet van Berenschot niet meer nodig is, maar dat een interne stuurgroep de cultuurverandering zal blijven monitoren. Nog voor de verkiezingen zal er een externe audit plaatsvinden. De raad spreekt bij motie uit dat de veranderagenda nog onverminderd van belang is en vraagt het college nog voor de verkiezingen met uitgewerkte plannen voor een vervolg te komen.

Begin 2010 voert bureau Berenschot een Quick Scan uit, en constateert dat de veranderactiviteiten goed op gang zijn, maar dat de doorwerking van de top naar de rest van de organisatie te wensen over laat, met name bij andere diensten dan RO/EZ. Het structureel effect van het veranderproces valt tegen. Met enige teleurstelling wordt door de cie. CV hiervan kennis genomen. Er is werk aan de winkel voor een nieuw college.

1.1.4. Veranderagenda Raad

In het voorjaar van 2008 besluit de raad op initiatief van de PvdA om naast de gewenste veranderagenda voor het domein van het college ook met een eigen veranderagenda Raad te komen n.a.v. het rapport van Klaassen. In het najaar van 2008 wordt een plan van aanpak hiervoor vastgesteld, waarin vier pijlers worden beschreven: Raad aan de voorkant, kwaliteit van het debat, informatievraag van de raad, en contact met de burgers. Aan het eind van de raadsperiode wordt de stand van zaken beschreven en middels een raadsbesluit met aanbevelingen meegegeven aan de nieuwe raad. Over de inhoud van de vier pijlers het volgende:

Raad aan de voorkant: De raad moet voorafgaand aan definitieve plan- en besluitvorming op hoofdlijnen beleidskeuzes kunnen vormgeven; daartoe moeten onderwerpen vroegtijdig voor oriënterende of opiniërende bespreking worden geagendeerd. Gezocht wordt naar een manier om agendering te gebruiken als politiek instrument; hoe kan beter gebruik gemaakt worden van B&W-notulen en LTA om zaken vroegtijdig op de agenda te krijgen?

Kwaliteit van het debat: De debatvaardigheden van raadsleden moeten worden vergroot, er moet meer helderheid komen in het debat; heldere informatie vanuit het college moet leiden tot heldere stellingname in de raad. De burgemeester en de griffier geven samen debattrainingen, die worden als nuttig ervaren; toch moet deelname vrijwillig blijven. Verder wordt het college gevraagd te werken aan een vast format voor raadsvoorstellen. De werkgroep die dit moet voorbereiden komt echter door agendaproblemen niet van de grond

Informatievraag van de raad: De raad moet helder aangeven welke informatie op welk moment nodig is en het college moet zijn informatievoorziening daar geleidelijk op afstemmen. Het blijkt echter erg lastig om de informatievraag helder te krijgen. De werkgroep informatievoorziening heeft collegebrieven geanalyseerd en komt met aanbevelingen (zo kort en duidelijk mogelijk, geen overbodige info, type info moet meteen duidelijk, raad in staat stellen politiek te bedrijven, etc.). Na enige tijd wordt duidelijk verbetering geconstateerd. Verder moeten de spelregels rond vertrouwelijkheid nog beter worden gehandhaafd (m.n. aangeven: waarom vertrouwelijk?).

Contact met de burgers: Het is van belang te werken aan betrouwbare lokale politiek door middel van communicatie, kwaliteit en transparantie. Ook burgers moeten eerder worden betrokken bij besluitvormingsprocessen. Er worden twee hoorzittingen burgerparticipatie georganiseerd en raadsleden kunnen een masterclass bij RO/EZ volgen; geconstateerd wordt echter dat hier nog een wereld te winnen valt. Het zou goed zijn om een checklist burgerparticipatie te ontwikkelen en om de inspraakverordening tegen het licht te houden.

1.2. Raadsperiode 2010 – 2014

1.2.1. Commissie Cultuurverandering

Na de raadswisseling komt de voorlopig geprolongeerde commissie Cultuurverandering rustig op gang. De raad kent veel nieuwe gezichten, en dat betekent dat men eerst bijgepraat moet worden over het cultuurveranderingsproces. Dat gebeurt in mei 2010 door middel van presentaties door griffier en gemeentesecretaris. In september vindt er vervolgens een informele brainstorm plaats ter voorbereiding op de eerste echte commissievergadering van oktober.

In 2011 komt de commissie maar liefst zes keer bij elkaar. Dit is het jaar waarin de interim-griffier komt met zijn rapport van bevindingen, en van de werkconferentie van raad en college die daarop volgt. In 2012 neemt de vergaderfrequentie flink af. Aan het begin van het jaar wordt tot twee maal toe een vergadering geannuleerd vanwege gebrek aan stukken. Uiteindelijk komt de commissie drie keer bij elkaar. In 2013 is de commissie nog in het geheel niet in officiële setting bijeen geweest. Twee belegde vergaderingen zijn geannuleerd. Wel hebben er twee informele bijeenkomsten plaatsgevonden, nl. een werkconferentie burgerparticipatie en een heisessie cultuurverandering.

Over nut en noodzaak van een aparte commissie Cultuurverandering is meer dan eens gesproken. Eind 2011 vindt een eerste evaluatie plaats. Naar aanleiding van de discussie belooft de voorzitter met een gespreksnotitie te komen. In het voorjaar 2012 staat dit memo, waaraan een belronde langs de leden van de commissie ten grondslag ligt, ter discussie. Een meerderheid van de commissie vindt het zinvol om voorlopig met de commissie door te gaan. Het proces van cultuurverandering vraagt volgens hen nog steeds om begeleiding door en reflectie binnen een aparte commissie. Dit wordt in juli 2012 bekrachtigd met een raadsbesluit om: de cie. CV in ieder geval te laten voortbestaan tot het einde van de raadsperiode, de frequentie te verlagen van vier naar drie keer per jaar, en tegen het einde van de raadsperiode het voortbestaan van de commissie te heroverwegen.

1.2.2. Veranderagenda College

Wat betreft de veranderagenda van het college vraagt de (nieuwe) voorzitter van de commissie Cultuurverandering in augustus 2010 per brief aan het college om ten behoeve van elke commissievergadering een schriftelijke update te leveren met beantwoording van een vaste rij vragen. Deze betreffen de collegialiteit van bestuur, de rollen van en acties door burgemeester en gemeentesecretaris, de centrale aansturing van de organisatie, de doorontwikkeling van de cultuurverandering naar middenkader en basis, de trekkracht bestuurlijk en ambtelijk, en de communicatie van de cultuurverandering. Dit verzoek heeft geleid tot acht collegebrieven met de titel 'Stand van zaken organisatieontwikkeling en cultuurverandering' (sept 10, mrt 11, jun 11, sept 11, jan 12, mrt 12, jun 12, nov 12).

Het nieuwe college wil voor de voortgang van de cultuurverandering de (bestuurlijke, publieke en interne) dienstverlening als hefboom gebruiken. Voor het verbeteren van de *bestuurlijke* dienstverlening wordt het bureau Boer & Croon ingeschakeld. Er wordt hard gewerkt aan het stroomlijnen en vereenvoudigen van proces, waarbij o.a. de steller meer verantwoordelijkheid krijgt. Ondertussen wordt gezocht naar een nieuwe gemeentesecretaris die een expliciete veranderopdracht krijgt. Wat betreft de *interne* dienstverlening wordt gewerkt aan het samenvoegen van de middelenfuncties. Ten aanzien van de *publieke* dienstverlening wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van burgerparticipatie.

Als de nieuwe gemeentesecretaris is aangesteld, wordt het werk van Boer & Croon als aanjager van het proces *bestuurlijke* dienstverlening afgerond; e.e.a. moet nu concreet handen en voeten krijgen, en dat neemt de gemeentesecretaris zelf voor zijn rekening, ondersteund door een interne implementatiemanager. Langzaam maar zeker verandert de manier van werken. De dienstverlening aan de raad verbetert aanzienlijk door de invoering van een nieuw format voor raadsvoorstellen. Met betrekking tot de *interne* dienstverlening wordt de ontwikkeling van een Shared Service Center (SSC) in gang gezet, waarin alle middelenfuncties van de verschillende diensten worden samengebracht, en voor verbetering van de *publieke* dienstverlening wordt gewerkt aan een Klant Contact Centrum (KCC), ter vervanging van de verschillende publieksbalies. T.a.v. burgerparticipatie wordt meegedaan aan een benchmark, en er wordt gewerkt aan een handboek burgerparticipatie en een nieuwe verordening. Bespreking van de casus Moesstraat in de commissie CV zet wat dit betreft weer even de zaak op scherp.

Het motto wordt: Eén gemeente, één organisatie. Het denken in kolommen en diensten moet worden doorbroken, in plaats daarvan moet meer worden gestuurd op programma's. Integraliteit moet voorop staan. Concreet betekent dit het einde van het aloude AMT, waarin de acht dienstdirecteuren met elkaar overlegden. In plaats daarvan komt er een GMT, met vijf directeuren die samen de hele organisatie aansturen: elke directeur heeft aan de ene kant lijnverantwoordelijkheid voor één of meer diensten en aan de andere kant inhoudelijke verantwoordelijkheid voor één of meer programma's die binnen andere diensten vallen. De Bestuursdienst, die een beetje de schakel was tussen de andere diensten en het college, wordt opgeheven. In plaats daarvan komt er een veel kleinere Concernstaf die zowel college als GMT moet ondersteunen op bestuurlijk-strategisch niveau.

Geleidelijk is de aandacht wel wat verschoven van cultuurverandering naar organisatieontwikkeling. Nu is het nadrukkelijk de bedoeling om door die organisatieontwikkeling de cultuurverandering een *boost* te geven, maar toch benadrukt de commissie het belang van ook de 'zachte kant' van CV.

In september 2012 valt het college. Volgens het zgn. Prinsenhofakkoord, het programma van de nieuwe coalitie, waren de politieke problemen "mede het resultaat van een vastgelopen politieke cultuur. Steeds meer werd over elkaar in plaats van met elkaar gesproken.". Het proces van cultuurverandering moet daarom een nieuwe

impuls krijgen. En dan gaat het nu in de eerste plaats juist om de ‘zachte kant’, om houding en gedrag (“open, transparant en eerlijk”), zowel op het stadhuis als in de stad. *Op het stadhuis* vraagt dat om een dienstbare opstelling van het college naar de raad, en om een collegiale omgang, zowel in de raad als in het college. Opvallende beleidswijziging is dat alle raadsleden op hetzelfde moment dezelfde informatie ontvangen, omdat het college er voor de hele raad moet zijn. *In de stad* moet meer de verbinding gezocht worden met de burger, in een open houding jegens ideeën van buitenaf. Samen met de stad op zoek naar oplossingen van problemen. In de laatste ‘stand-van-zaken-brief’ kondigt het nieuwe college aan de ambities in de pijlers Cultuurverandering (‘stadhuis’) en Burgerparticipatie (‘stad’) scherper te gaan formuleren en uitwerken.

Wat de ‘harde kant’ betreft: de organisatie moet deze ‘andere overheid’ ondersteunen. Dat betekent dat de organisatieverandering moet worden versneld, met een verdere hervorming van het dienstenmodel. Verder moet er gewerkt worden aan meer efficiency, waarbij ook nagedacht moet worden aan andere vormen van samenwerking of zelfs aan uitbesteding van taken. Dit houdt ook nauw verband met een grote bezuinigingsopgave.

Parallel aan deze ontwikkeling vindt het raadsonderzoek plaats naar de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Het onderzoeksrapport, dat in december 2012 wordt besproken, geeft aan dat de beoogde cultuurverandering nog niet is voltooid. Er was sprake van gebrek aan samenspel tussen college, raad en organisatie, de verschillende partijen hebben hun onderscheiden verantwoordelijkheden onvoldoende ingevuld. In een motie van spijt neemt de raad deze conclusies over en onderstreept het belang van cultuurverandering bij de gemeente. Het college wordt opgeroepen om binnen enkele maanden met concrete maatregelen te komen. In een andere motie wordt het belang van het organiseren van tegenkracht benoemd. In een brief d.d. 25 juni jl. doet het college een aantal suggesties die kunnen worden opgenomen in een leidraad bij fusies en verzelfstandiging van organisatie onderdelen.

In vervolg op deze beide ontwikkeling verzoekt het presidium op voorstel van de griffie in januari 2013 om in het voorjaar met en voor de raad een heisessie over cultuurverandering en een werkconferentie burgerparticipatie te organiseren. Deze zijn er zoals al eerder vermeld ook gekomen. Tijdens de werkconferentie burgerparticipatie in maart staat de participatieve democratie centraal, mede naar aanleiding van het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) ‘Loslaten in vertrouwen’, dat een paradigmashift introduceert van een overheid die burgers betreft bij haar initiatieven naar een overheid die initiatieven van burgers de volle ruimte geeft en waar nodig ondersteunt. Van burgerparticipatie gaat het naar overheidsparticipatie, en de participatieladder maakt plaats voor de loslaatladder. Tijdens de conferentie werkt hoofdspreker Jim Diers, participatie-expert uit Seattle, deze gedachten heel enthousiasmerend uit. De heisessie cultuur in april is een besloten bijeenkomst van raad en college, waarbij de leden worden uitgedaagd voor zichzelf handen en voeten te geven aan het begrip cultuurverandering. In het

presidium blijkt dat er heel wisselend over deze laatste bijeenkomst wordt gedacht, en dat er wisselende beelden blijven bestaan bij het begrip cultuur. Aan een vervolgsessie zoals aanvankelijk de bedoeling was bestaat geen behoefte meer.

1.2.3. *Veranderagenda Raad*

Met betrekking tot de eigen veranderagenda van de raad wordt in deze raadsperiode gewerkt aan de uitwerking van de aanbevelingen uit de vorige periode. Daarnaast is het vertrek van de griffier voor de raad aanleiding eerst een interim-griffier aan te stellen die moet bezien hoe het functioneren van raad en griffie kan worden verbeterd.

Raad aan de voorkant:

Een belangrijk item is het *herzien van de LTA*. Men acht het van belang daarin meer prioritering aan te brengen, en de procedure bij grote dossiers aan te geven. Dit leidt tot de zgn. notitie Gijsbertsen over het ontwikkelen van een strategische agenda, die als bijlage bij het rapport van bevindingen van de interim-griffier, Leo Aarden, wordt gevoegd. Vervolgens is het een zoektocht naar de goede vorm, en naar wie waarvoor verantwoordelijk is: wat moet het college doen en wat is toch echt iets voor de raad zelf? Het proces komt nog een tijdje stil te liggen door de politieke ontwikkelingen rond de val van het college. Uiteindelijk wordt besloten tot een flexibel model, waarbij de LTA-overleggen tussen commissievoorzitter en portefeuillehouder een grote rol spelen: daar worden afspraken gemaakt over welke onderwerpen zich lenen voor een zgn. raadsbehandelplan¹ en daarmee een plek op de strategisch-politieke agenda (die geïntegreerd wordt in de gewone LTA). De raadsbehandelplannen worden door de commissie besproken bij het agendapunt A3 'afspraken en planning'.

Ondertussen wordt gewerkt aan vernieuwing van de 'gewone' LTA, met nieuwe kolommen, meer reliëf, nieuwe nummering, verschil tussen korte en lange termijn, verwerking van de toezeggingen uit de TIM-lijst en integratie van de geplande herziening van kadernota's. Dit loopt verder via het presidium en krijgt uiteindelijk begin 2013 zijn definitieve beslag.

Het *rapport van de interim-griffier* legt veel nadruk op het pakken van de te onderscheiden rollen die raad en college hebben bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Hij hanteert daarbij de term *governance*, daarbij gaat het om de inrichting van het proces van sturen, beheersen, verantwoording afleggen en toezicht houden bij de realisatie van beleid). Ook benadrukt het rapport de pregnante rol van de raad als het gaat om het bepalen van de beleidsprioriteringen per jaar gedurende de raadsperiode.

Verder doet hij de aanbeveling om de rol van het presidium als agendacommissie verder uit te werken. Dit leidt eind 2011 tot een notitie van de griffie over

¹ Een document waarin college en raad afspreken wanneer en hoe de raad (m.n. aan de voorkant van een proces) wordt betrokken bij en geïnformeerd over een groot, veelomvattend onderwerp, en op welke momenten de raad nog invloed kan uitoefenen.

agendavorming raad en commissies waarbij vier scenario's worden geschetst. Uiteindelijk kiezen presidium en commissievoorzitters voor handhaving van de huidige werkwijze, waarbij de belangrijkste rol is weggelegd voor commissievoorzitter en – griffier. Wel moet er meer aandacht komen voor het overdragen van het 'stokje' van commissie naar raad (niet alleen conform of discussie, maar ook evt. overgebleven bespreekpunten). Verder moet het instrument van de LTA meer worden ingezet: geregeld overleg tussen commissievoorzitter en portefeuillehouder, aandacht voor tijdige aanlevering van stukken, en overleg tussen voorzitters en presidium over de LTA.

Een ander item dat de nodige aandacht krijgt, is het voorstel van de interim-griffier om te gaan werken aan een *strategische visie* 'Groningen 2035'. Hierover is veel verschil van mening. Een kleine meerderheid van de raad ziet hierin een goed middel om als raad de hoofdlijnen van beleid voor de komende tijd uit te zetten, een grote minderheid ziet er weinig heil in gezien de steeds wisselende omstandigheden en het gegeven van de politieke verdeeldheid. Het idee wordt verder uitgewerkt, op voorstel van D66 leveren alle fracties een A4-tje waarin zij hun primaire gedachten voor de lange termijn op een rijtje zetten, en de griffie werkt aan een plan van aanpak. Het draagvlak voor een dergelijke visie brokkelt echter af, er wordt nog gepoogd dan maar een 'light versie' te ontwikkelen, maar uiteindelijk concludeert het presidium begin 2013 dat er geen behoefte meer bestaat aan een strategische visie.

Kwaliteit van het debat:

Het blijft een discussieonderwerp of debattraining iets is wat raadsbreed moet worden aangeboden, of dat het een zaak is voor de fracties zelf. Raadslid Krüders komt nog met een notitie over dit onderwerp. Dit leidt tot de conclusie dat er geen behoefte is aan debattraining.

Ten behoeve van de kwaliteit van het debat wordt gewerkt aan een format voor raadsvoorstellen. Uiteindelijk wordt het zgn. *Gronings A4-tje* als model ingevoerd, waarbij door vooropstelling van dictum en (publieks-)samenvatting meteen duidelijk is waar het voorstel over gaat en welk besluit van de raad wordt gevraagd. Ook dwingt het format tot kernachtige formulering van de argumentatie en de financiële consequenties.

Informatievraag van de raad:

De interim-griffier bepleit in zijn rapport o.a. het verbeteren van de beleids(voorbereidende) instrumenten en van de informatie voor de sturende en controlerende rol van de raad, aandacht voor de samenhang van planning en rapportage van de P&C-documenten, het bepalen van evaluatieprioriteiten en het verbeteren van de meetbaarheid van beleid. Verder wijst hij op de agendadruk voor de raad die ontstaat door de ruime mate van agendering en verwerking in voorstellen van uitvoeringsinformatie en –aangelegenheden.

Naar aanleiding van een notitie van raadslid Seton ('Zagen aan stoelpoten') wordt gediscussieerd over de *actieve informatieplicht van het college*. Dit blijft een

spanningsveld, een gezamenlijke zoektocht naar transparantie, waarbij de raad niet op achterstand wordt gezet en waarbij tegelijk het college ook niet alles maar over de schutting werpt.

Tenslotte is ook aandacht voor het onderwerp '*vertrouwelijkheid*'. In een notitie van het college wordt gemeld dat er meer aandacht zal komen voor de relatie met de WOB en de Gemeentewet, en het nadrukkelijk opleggen van geheimhouding. De term '*vertrouwelijk*' zal minder worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor besloten vergaderingen. Uiteindelijk is op instigatie van de nieuwe griffier de term '*vertrouwelijk*' helemaal uitgebannen. Alles is openbaar, tenzij het college nadrukkelijk en onderbouwd geheimhouding oplegt. Deze moet dan vervolgens ook door de raad worden bekrachtigd.

Contact met de burgers:

De interim-griffier laat in zijn rapport zien dat de raad wettelijk gezien zorgplicht heeft m.b.t. burgerparticipatie (art. 150 GW), en hij roept de raad op zijn sturende rol in dezen op te pakken. In dit kader wordt i.s.m. een raads werkgroep gewerkt aan een kadernota burgerparticipatie (vastgesteld januari 2011) en een nieuwe inspraakverordening (gewacht wordt op het VNG-model). De fractie van D66 biedt het college een checklist burgerparticipatie aan die in dank wordt aanvaard en gebruikt, en verder passeren twee initiatiefvoorstellen op dit terrein, van resp. D66 ('Burgerinitiatief in Groningen') en de Stadspartij ('190.000 deskundigen'), waarvan uiteindelijk alleen het eerste is aangenomen.

2. Stand van zaken

2.1. Doelstellingen

Om de balans te kunnen opmaken is het noodzakelijk terug te gaan naar de oorspronkelijke doelstellingen. Wat wilde de raad bereiken, en wat is daarvan uiteindelijk terecht gekomen?

Het proces van cultuurverandering is ingezet met de aanbevelingen van Postma, Klaassen en Anderson n.a.v. de Europaparkaffaire. Deze kunnen als de begindoelstellingen van het traject worden beschouwd. We zetten ze nog even op een rijtje:

- De planning en control binnen de dienst RO/EZ moet beter georganiseerd worden
- De raad moet bij grote projecten het ritme van kredietverstrekking bepalen
- De rollen van raad en college moeten beter in beeld komen
- De verbinding tussen de wethouder RO en de top van RO/EZ moet worden hersteld
- De raad moet meer aan de voorkant worden betrokken bij beleidskeuzes
- Het college moet werken aan een adequatere informatievoorziening t.b.v. de kaderstellende en controlerende rol van de raad
- De dominante, kwaliteitsinhoudelijke cultuur bij RO/EZ moet worden bijgesteld
- Er moet een bedrijfsstrategie worden ontwikkeld voor de toekomst van RO/EZ

In vervolg daarop heeft de raad zelf nog aantal min of meer aanvullende doelstellingen geformuleerd:

- Verbetering van de collegialiteit van bestuur door het college
- Gemeentebrede cultuurverandering, dus niet alleen bij RO/EZ
- Herziening van de positie van wethouders t.o.v. diensten (college – AMT)
- Een eigen veranderagenda van de raad, met de volgende speerpunten:
 - o De raad moet zich meer aan de voorkant van het proces positioneren d.m.v. betere agendering
 - o Er moet meer helderheid in het debat komen d.m.v. debattraining en een vast format voor raadsvoorstellen
 - o Er moet meer scherpte komen in de informatievraag van de raad, zodat het college de informatievoorziening daarop kan afstemmen
 - o Burgers moeten meer, beter en eerder worden betrokken bij besluitvormingsprocessen

2.2. Resultaten

Wie de terugblik over de afgelopen zes jaar op zich laat inwerken, kan haast niet anders dan tot de conclusie komen dat er heel wat is bereikt. We proberen op een rijtje te zetten wat in onze ogen de geboekte resultaten zijn (uiteraard is het oordeel daarover uiteindelijk aan uw raad²):

- Al in 2009 is geconcludeerd dat de veranderingen bij de dienst RO/EZ (waar het allemaal begon) onomkeerbaar zijn geworden, en dat een status aparte m.b.t. cultuurverandering voor deze dienst niet meer nodig is.
- Het knippen van kredieten is geregeld in het raadsbesluit over de notitie 'De gemeenteraad aan het stuur. Sturing en verantwoording van projecten' uit 2008. E.e.a. is geëvalueerd in 2012.
- Het AMT is vervangen door een GMT dat werkt met meervoudige aansturing, waardoor er meer eenheid komt in de ambtelijke cultuur ('ontkokering')
- De doorbreking van de dienstenstructuur is onomkeerbaar geworden.
- Het proces van bestuurlijke dienstverlening is verbeterd, met meer verantwoordelijkheid voor de steller van een stuk, en meer aandacht voor politieke sensitiviteit en gerichtheid op college en raad.
- De facilitering van het politieke debat is verbeterd door de invoering van het zgn. Groninger A4-tje als format voor raadsvoorstellen.
- De interne dienstverlening wordt verbeterd door het samenvoegen van de middelenfuncties; het SSC staat in de steigers.
- De publieke dienstverlening wordt verbeterd door het samenvoegen van de publieksbalies in een KCC
- De bestuursdienst is vervangen door een concernstaf die zowel college als GMT ondersteunt.
- Er is een kadernota burgerparticipatie vastgesteld, een checklist burgerparticipatie aangeboden en over de hele linie veel aandacht voor het betrekken van burgers. Er wordt intensief nagedacht over een paradigmashift waarbij het minder gaat over graden van burgerparticipatie bij overheidsprojecten en meer over graden van overheidsparticipatie bij burgerprojecten.
- Er is een LTA nieuwe stijl ingevoerd met meer reliëf, verwerking van toezeggingen en moties, en integratie van de herziening van kadernota's en raadsbehandelplannen
- Het beheer van de LTA is beter geborgd door een frequenter contact tussen commissievoorzitter en portefeuillehouder, en nadrukkelijke bespreking in de commissies tijdens agendapunt A3
- De raad wordt veel vaker aan de voorkant van een beleidsproces geconsulteerd, waarbij vaak meerdere alternatieven worden voorgelegd.
- Alle raadsleden krijgen inmiddels op hetzelfde moment dezelfde informatie

² Wat in deze en de volgende paragraaf als al dan niet bereikt wordt genoteerd berust voor een groot deel op indrukken bij de griffie. Hoe raadsleden dit zelf inschatten zal hopelijk blijken uit de enquête evaluatie werkwijze raad die gehouden wordt/is onder (oud-)raadsleden en waarvan de resultaten ook geagendeerd zullen worden in de commissie Cultuurverandering.

- Er is nadrukkelijk aandacht voor openheid en collegialiteit tussen college- en raadsleden
- Het omgaan met vertrouwelijkheid is inmiddels goed geregeld, en de spelregels m.b.t. geheimhouding worden over het algemeen goed gehandhaafd.

2.3. (Nog) niet gerealiseerd en overgebleven zorgpunten

Hoeveel er dus ook bereikt is de afgelopen zes jaar, de cultuurverandering kan nog niet in zijn totaliteit als een afgesloten proces worden beschouwd – als dat ooit al het geval zal zijn. Er blijven open einden, zaken die nog niet zijn gerealiseerd, en zorgpunten die aandacht verdienen. We proberen wat punten op een rijtje te zetten.

Met betrekking tot twee aandachtspunten uit uitgebrachte adviezen heeft de raad uiteindelijk aangegeven daar geen behoefte aan te hebben. Het betreft het ontwikkelen van een strategische langetermijnvisie en de structurele invoering van debattraining voor raadsleden. Het punt van de strategische visie wordt op geheel andere wijze opgevangen door het nu van collegewege georganiseerde inspiratiefestival *Let's Gro*, dat vorm moet geven aan de toekomstagenda voor de stad. Debattraining zoeken fracties toch liever bij hun eigen partij. Daarmee wordt echter nog niet voorzien in de behoefte om het debat als zodanig in commissie en raad op een hoger plan te krijgen en daarover met elkaar over fractiegrenzen heen in gesprek te zijn. Regelmatig wordt gesignaleerd dat de vergaderstijl in commissies en raad nog wel erg het karakter heeft van vragen stellen (raad) en antwoorden geven (college) in plaats van dat fracties ook daadwerkelijk met elkaar in debat gaan. Ook de klacht dat er teveel technische vragen worden gesteld is nog niet uit de wereld.

Een punt dat de hele periode van zes jaar veel aandacht heeft gehad, maar naar onze indruk nog altijd niet volledig en naar tevredenheid is 'opgelost', is dat van informatievraag en informatievoorziening. De gewenste scherpte in de informatievraag van de raad (welke informatie wil de raad nu wel en welke niet ontvangen) lijkt er eigenlijk niet te zijn gekomen, en daardoor is het ook niet gelukt om de informatievoorziening vanuit het college adequater te organiseren. Eigenlijk wil de raad nog steeds alles weten, waardoor het college het gevoel krijgt nooit genoeg informatie te geven. Gevolg: een overdosis informatie die niet meer te overzien is, en gemakkelijk leidt tot het bekende bomen-en-bos-gevoel.

Bovenstaand punt heeft alles te maken met het feit dat er nog steeds geen heldere rolverdeling lijkt te zijn tussen raad en college. Officieel is het bij de dualisering van het gemeentebestuur goed geregeld: de raad heeft als volksvertegenwoordiging een kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college belast is met het voorbereiden en uitvoeren van beleid, en daarnaast functioneert als dagelijks bestuur van de gemeente. Oftewel: de raad aan het begin en eind van het proces, en het college daar tussenin. Praktijk is echter vaak, dat de raad graag gedurende heel het proces betrokken wil blijven, de vinger aan de pols wil houden, en in voorkomende gevallen wil bijsturen en corrigeren, en dat het college de raad daar maar al te graag in faciliteert, de raad daar zelfs geregeld toe uitnodigt. Met als risico (naast het enorm

toenemen van de werkdruk voor raadsleden) dat de raad zo in de uitvoering wordt meegezogen dat het lastig wordt om achteraf nog goed te kunnen controleren. Dit punt is destijds nadrukkelijk gemaakt door de interim-griffier maar dat heeft naar onze indruk nog niet wezenlijk tot veranderingen geleid.

Aan deze constatering willen we nog twee zorgpunten toevoegen. Allereerst signaleren wij dat er maar weinig tijd is (dan wel: genomen wordt) voor reflectie. Raadsvergaderingen worden in het presidium altijd wel even kort geëvalueerd, de gang van zaken tijdens commissievergaderingen worden heel in het algemeen een paar keer per jaar tijdens het voorzittersoverleg doorgenomen, maar daar blijft het bij. Tijdens de wekelijkse presidiumvergaderingen moeten erg veel punten in hoog tempo afgehandeld worden. Tijd om elkaar eens wat dieper in de ogen te kijken is er niet. Een ander zorgpunt is wat ons betreft de borging van de wel bereikte resultaten.

Niet zozeer een zorgpunt als wel een punt van aandacht: een gevolg van de verbetering van de relatie tussen college en raad is een toename van het aantal informele, besloten bijeenkomsten, waarin alvast ongedwongen van gedachten kan worden gewisseld over bepaalde thema's. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen gewaardeerd, maar kunnen vragen oproepen bij burgers. Wellicht moet nog eens nader worden doorgedacht over dit fenomeen en hoe hiermee om te gaan. Een apart punt daarbij is de geheime informatie die in zulke informele bijeenkomsten (in goed vertrouwen) soms over tafel gaat. Omdat de bijeenkomst geen formele status heeft, is het lastig om geheimhouding op te leggen. Hoe hiermee om te gaan?

3. Hoe nu verder

Uit het hoofdstuk over de stand van zaken kan vrijmoedig geconcludeerd worden dat (tenminste naar het oordeel van de griffie) het glas m.b.t. cultuurverandering meer dan halfvol is. De in 2007/2008 gestelde doelen zijn voor een groot deel gerealiseerd. Met betrekking tot de nog openstaande punten kan de vraag gesteld worden of voortzetting van de commissie Cultuurverandering na de raadswisseling de geëigende manier is om hier verder aan te werken.

Bij eerdere evaluaties van de commissie is meer dan eens gesteld dat veel zaken ook via het presidium zouden kunnen worden geregeld, of via incidentele agendering in de reguliere raadscommissie F&V. Tot nu toe achtte de meerderheid de cultuurverandering nog niet ver genoeg doorgezet om de tijdelijke commissie op te kunnen heffen. De balans zou op basis van de nu voorliggende evaluatie wel eens anders kunnen uitvallen. Bovendien heeft de praktijk de theorie ingehaald. Het afgelopen jaar bleken informele bijeenkomsten meer geschikt dan een formele politieke discussie. Dat roept op z'n minst de vraag op of dat in dit stadium van het cultuurveranderingsproces niet sowieso een geëigender vorm is.

Uit de vorige paragraaf mag duidelijk zijn dat het onderwerp cultuurverandering nog niet van de agenda kan. De geboekte resultaten zullen op één of andere manier geborgd moeten worden, en aan de nog niet gerealiseerde punten zal verder moeten

worden gewerkt. Wij zien de volgende mogelijkheden en horen graag hoe u daar over denkt.

1. Op basis van (o.m.) deze evaluatie en de daarop volgende bespreking wordt een A4 opgesteld met de belangrijkste resultaten die geboekt zijn m.b.t. de veranderagenda van college en raad. Deze wordt i.c.m. de hierna voorgestelde afspraken (zie m.n. punt 7) officieel door de raad vastgesteld en kan in de toekomst gebruikt worden als referentiepunt (zijn we teruggezakt, verder gekomen of is de status quo gehandhaafd?)
2. Jaarlijks wordt een heisessie belegd voor raad en college over thema's die gelieerd zijn aan cultuurverandering. Tijdens deze heisessies zal bovenstaand borgingsdocument altijd op de één of andere manier een rol spelen. Een verdere bezinning op de onderscheiden rollen van raad en college zou hier op zijn plek zijn.
3. Jaarlijks vindt er een aparte raadscommissie plaats over zaken m.b.t. P&O. De raad vraagt het college dan nadrukkelijk ook te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot bestuurlijke en ambtelijke cultuur, al dan niet in relatie tot de organisatieontwikkeling. Zo blijft er in elk geval 1x per jaar een publiek en politiek verantwoordingsmoment m.b.t. cultuur.
4. Het presidium maakt op structurele basis (bijv. één keer per twee maanden) nadrukkelijk ruimte voor reflectie en bezinning wat betreft het functioneren van raad en commissies – al dan niet samen met de commissievoorzitters.
5. De griffie krijgt de opdracht zich nader te bezinnen op het nog openstaande punt van de informatievraag van de raad en de informatievoorziening door het college, en hierover aan het presidium te rapporteren; m.b.t. de P&C-documenten is hier een taak weggelegd voor het auditcommittee. Ook wordt de griffie gevraagd de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie en de veranderende positie van het gemeentebestuur t.o.v. de samenleving te volgen en daarover geregeld te rapporteren aan het presidium. Voor beide thema's kan het instellen van een raads werkgroep overwogen worden.
6. Om de kwaliteit van de vergaderingen op een hoger plan te brengen gaan de benoemde commissievoorzitters samen met de raadsvoorzitter, de raadsgriffier en de commissiegriffiers op training. De tijdens of naar aanleiding van deze training gemaakte collectieve afspraken over de wijze van vergaderen en de invulling van de verschillende rollen worden vervolgens met de hele raad gedeeld en besproken.
7. De griffie concipieert (eventueel in samenwerking met een klankbordgroep uit de raad) een testament van de oude voor de nieuwe raad. Daarin worden tenminste de hierboven genoemde punten opgenomen. Dit testament wordt in januari geagendeerd voor de commissie CV en uiteindelijk al dan niet geamendeerd vastgesteld in de daaropvolgende raad. De griffie zal het document vervolgens in de nieuwe raadsperiode z.s.m. voorleggen aan het presidium.

MEMO

Griffie

Aan	Commissie Cultuurverandering
Van	Wolbert Meijer
Afdeling	Griffie
CC	
Datum	september 2013
Onderwerp	Integriteit op de politieke agenda

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Integriteit van ambtenaren	2
1.1. Ambtenarenwet	2
1.2. Modelaanpak	2
1.3. Rapport BIOS	2
1.4. Situatie gemeente Groningen	2
1.5. Advies griffie	3
2. Integriteit van politiek ambtsdragers	4
2.1. Modelaanpak	4
2.2. Handreiking VNG	4
2.3. Situatie gemeente Groningen	4
2.4. Advies griffie	4
Bijlage 1: Vergelijking gedragscodes	6
Bijlage 2: Concept Plan van aanpak	9

Samenvatting advies griffie

1. Verzoek het college om de raad te informeren over het integriteitsbeleid van de gemeente Groningen aan de hand van de Ambtenarenwet en de zgn. Modelaanpak
2. Agendeer deze informatie in de eerstvolgende P&O-commissie (april 2014)
3. Leg tijdens of na deze bespreking (desnoods bij motie) vast welke punten de jaarlijkse rapportage integriteit in de gemeenterekening dient te bevatten.
4. Agendeer voortaan dit onderdeel van de rekening voor de jaarlijkse P&O-commissie.³
5. Beleg jaarlijks een bijeenkomst voor raads- en collegeleden over integriteit van politieke ambtsdragers
6. Ga tijdens deze sessies het gesprek aan over waarden en normen m.b.t. integriteit, en zoom vervolgens in op items uit de gedragscode, zo mogelijk a.d.h.v. casuïstiek.
7. Laat de eerste van deze sessies mede gericht zijn op het herzien van de bestaande gedragscodes

³ Dit onderdeel van de rekening moet dan dus iets eerder beschikbaar zijn dan de rest van de rekening, óf de P&O-commissie moet niet in april, maar later in het jaar worden gepland.

Inleiding

Dit memo is in concept voorgelegd aan het presidium van 4 september jl. Het presidium heeft ermee ingestemd dit memo ter bespreking aan uw commissie voor te leggen.

Het onderwerp 'integriteit' krijgt de laatste jaren veel aandacht. Er zijn diverse 'kwesties' in het nieuws geweest en er is ook het nodige over gepubliceerd. BING⁴ en BIOS⁵ timmeren aan de weg om het thema op de agenda's te krijgen en hun ondersteuning aan te bieden.

Een goede aanleiding om hier ook in Groningen aandacht aan te gaan besteden is de in 2014 voorziene raadswisseling. Er moet nagedacht worden over een testament van de oude raad en een introductieprogramma voor de nieuwe. Daarin kan 'integriteit' een belangrijk thema vormen, zeker gezien de aandacht die besteed is en nog steeds besteed wordt aan cultuur(-verandering). Daar komt bij dat de Groninger gedragscodes voor raadsleden en collegeleden o.i. aanpassing verdienen op basis van de in 2011 verschenen handreiking annex modelgedragscode van de VNG⁶.

Als het over integriteit gaat, moet onderscheid worden gemaakt tussen integriteit van politieke ambtsdragers (raads- en collegeleden) en integriteit van ambtenaren. Voor de eerste vorm van integriteit is de raad verantwoordelijk, de tweede valt onder de verantwoordelijkheid van college (bestuurlijk) en gemeentesecretaris (ambtelijk). Toch willen wij eerst iets over dat laatste zeggen.

⁴ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, www.bureauintegriteit.nl

⁵ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, www.integriteitoverheid.nl

⁶ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/publicaties/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers>

1. Integriteit van ambtenaren

1.1. Ambtenarenwet

Sinds 2006 is in de Ambtenarenwet vastgelegd dat het bevoegd gezag van ambtenaren verplicht is een integriteitsbeleid te voeren, waarbij in ieder geval aandacht is voor het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het moet een vast onderdeel zijn van het personeelsbeleid: het moet aan de orde komen in functioneringsgesprekken en werkoverleggen, en er moet scholing en vorming op het gebied van integriteit worden aangeboden. Ook moet er een gedragscode worden opgesteld. Tenslotte – en daar gaat het nu om – moet er jaarlijks aan (in ons geval) de raad verantwoording worden afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode⁷.

1.2. Modelaanpak

In de 'Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' wordt aangegeven hoe genoemd integriteitsbeleid vorm zou moeten krijgen⁸. Zo wordt aanbevolen het beleid in een schriftelijk document vast te leggen, periodiek onderzoek te doen naar kwetsbare handelingen, functies en processen, voorschriften en maatregelen te nemen in het kader van informatiebescherming en een vertrouwenspersoon of –instantie integriteit te benoemen. En ook hier weer de aanbeveling om het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan te betrekken bij de ontwikkeling en de evaluatie/verantwoording van het integriteitbeleid.

1.3. Rapport BIOS

Dit jaar kwam BIOS met het rapport 'Integriteit verankeren', waarin de kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector tegen het licht wordt gehouden⁹. Het richt zich speciaal op ministeries, provincies en waterschappen, maar geeft aan dat eerdere onderzoeken uitwijzen dat de situatie bij de gemeenten vrijwel gelijk is. En die situatie is dat het integriteitsbeleid kampt met achterstallig onderhoud: teveel organisaties beschikken nog niet over een overkoepelend integriteitsbeleidsplan, benoemen geen concrete doelstelling en activiteiten en hebben nog geen integriteitsfunctionaris aangewezen. Het komt voor dat wat organisaties beschouwen als een integriteitsbeleidsplan alleen een gedragscode is of een aantal onsamenhangende stukken.

1.4. Situatie gemeente Groningen

De vraag is nu hoe de situatie bij de gemeente Groningen is. Rond de invoering van de nieuwe ambtenarenwet was er aandacht voor integriteitsbeleid. Op een vraag van de rekenkamercommissie (september 2004) bleek dat er geen systematische inventarisatie en monitoring van risicovolle posities plaatsvond. Het college beloofde toen een plan van aanpak en kwam zowel eind 2005 als begin 2006 met een rapportage integriteitsbeleid naar de raad. In februari 2006 besloot de raad dat er jaarlijks over het gevoerde integriteitsbeleid moest worden gerapporteerd in de paragraafbedrijfsvoering van de gemeenterekening. Ten behoeve van die rapportage moesten de volgende gegevens worden geregistreerd: het aantal afgelegde ambtseden, een lijst van gemelde nevenfuncties, een overzicht van het aantal en de aard van incidenten die tot disciplinaire maatregelen hadden geleid, en een overzicht van kwetsbare functies., Sindsdien wordt

⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947>, artikel 125quater

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.html>

⁹ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Nieuws/2013/Integriteit_Verankerd.pdf

hier een alinea aan gewijd in de gemeenterekening, waarin wordt gemeld het onder de aandacht brengen van het integriteitsbeleid bij nieuwe medewerkers, het aantal ambtseden, het aantal gemelde nevenwerkzaamheden (+ toegestaan of afgewezen), en het aantal integriteitsincidenten die tot disciplinaire maatregelen hebben geleid.

1.5. Advies griffie

Hoewel het personeelsbeleid (en dus ook het integriteitsbeleid) valt onder de verantwoordelijkheid van het college, is het volgens de griffie aan te bevelen hier conform de ambtenarenwet en de modelaanpak in het politieke gesprek tussen college en raad meer aandacht aan te besteden. Dat kan via een wat meer inhoudelijke subparagraaf in de gemeenterekening, ter bespreking in de jaarlijkse P&O-commissie. In eerste instantie zou de raad, gelet op de landelijke publiciteit rond dit onderwerp de afgelopen jaren, aan het college kunnen vragen haar aan de hand van de punten uit de ambtenarenwet (verplicht) en de modelaanpak (aanbevolen) te informeren over het integriteitsbeleid van de gemeente Groningen (waarbij dus geldt dat integriteitsbeleid meer is dan het hebben van een gedragscode en een klokkenluidersregeling en het doen aan bewustwording). Deze informatie zou vervolgens besproken kunnen worden in de eerstvolgende P&O-commissie (april 2014). Naar aanleiding van die bespreking zou de raad vervolgens kunnen aangeven welke punten de jaarlijkse rapportage integriteit in de gemeenterekening voortaan tenminste moet bevatten. Dit onderdeel van de gemeenterekening kan dan vervolgens vast agendapunt worden tijdens de jaarlijkse P&O-commissie.

2. Integriteit van politieke ambtsdragers

2.1. Modelaanpak

Over het integriteitsbeleid t.a.v. politieke ambtsdragers is bij wet minder vastgelegd. De Gemeentewet regelt echter wel nadrukkelijk dat nevenfuncties openbaar gemaakt moeten worden, dat sommige functies onverenigbaar zijn met de desbetreffende politieke functie, dat er een zuiveringseed moet worden afgelegd en dat verschillende handelingen voor de politiek ambtsdrager verboden zijn¹⁰. Daarnaast bepaalt de Algemene Wet Bestuursrecht dat een bestuursorgaan ertegen moet waken dat leden van dat bestuursorgaan die een persoonlijk belang bij een besluit hebben de besluitvorming beïnvloeden¹¹. De al eerder genoemde Modelaanpak uit 2006¹² adviseert verder het opstellen en goed kenbaar maken van een gedragscode, het melden van financiële belangen, het nemen van maatregelen gericht op informatiebescherming en het treffen van een regeling voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen.

2.2. Handreiking VNG

In 2011 komt de VNG met een handreiking integriteit die veel verder gaat¹³. M.b.t. belangenverstrengeling wordt bijv. niet alleen gesproken over het melden van nevenfuncties en financiële belangen, maar ook over het maken van afspraken hoe te handelen in situaties dat persoonlijke belangen de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan en situaties die de schijn van onzuivere oordeelsvorming kunnen oproepen. In het kader van informatiebescherming zouden er afspraken moeten worden gemaakt over zorgvuldige omgang met informatie waarover men uit hoofde van het politiek ambt beschikt. Er wordt gesproken over hoe om te gaan met onkostendeclaraties, het gebruik van voorzieningen van de gemeente en buitenlandse reizen, en over risico's t.a.v. inkopen en aanbesteden. Tenslotte wordt geadviseerd om het onderwerp integriteit regelmatig te laten terugkeren op de politieke agenda; het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers zou één keer per jaar moeten worden geëvalueerd, beoordeeld en evt. worden bijgesteld. De handreiking gaat gepaard met een model gedragscode.

2.3. Situatie gemeente Groningen

In de Gemeente Groningen komt het onderwerp integriteit van politieke ambtsdragers ad hoc wel eens ter sprake. Verder zijn er gedragscodes en uiteraard worden eden afgelegd en geheimhoudingsverklaringen getekend.

2.4. Advies griffie

De griffie adviseert om hierin conform de handreiking van de VNG meer aandacht aan te besteden. Het is beter als er een cultuur heerst waarin – als er nog niets aan de hand is – hierover open en eerlijk het gesprek met elkaar wordt aangegaan, dan dat gewacht wordt op de eerste 'kwestie'. Ook naar de inwoners van de Stad is het belangrijk om uit te stralen dat de lokale politiek integriteit hoog in het vaandel heeft en er op regelmatige basis het gesprek over aangaat. Dat kan het vertrouwen in de politiek vergroten.

¹⁰ Voor raadsleden GW art. 12-15, voor wethouders GW art. 36b, 41a, 41b, 41c, en voor de burgemeester GW art. 64-69

¹¹ AWB art. 2:4

¹² Zie noot 5

¹³ Zie noot 3

Een goed aanknopingspunt voor het gesprek is de gedragscode. Wie de beide gedragscodes van de gemeente Groningen (voor raads- resp. collegeleden) vergelijkt met het model van de VNG (voor raads- en collegeleden samen) – zie bijlage – komt tot de conclusie dat Groningen m.n. op het gebied van belangenverstrengeling en informatiebescherming wel erg weinig heeft geregeld. Dit kan een goede aanleiding zijn om juist hierover met elkaar in gesprek te gaan. Dat is beter dan ‘gewoon’ te besluiten de VNG gedragscode over te nemen. Een gedragscode gaat pas leven als die van onderop vorm krijgt. Zoals geconcludeerd wordt n.a.v. een minisymposium over integriteit in Maastricht in 2008: “Integriteit, inclusief belangenverstrengeling, is niet in regels te vatten en heeft een permanent karakter. Het moet “tussen de oren zitten”. Een gedragscode, die in een interactief proces mét en vóór de raad tot stand is gekomen, kan aan dit bewustwordingsproces sterk bijdragen.”¹⁴

De griffie adviseert daarom jaarlijks een bijeenkomst over integriteit te organiseren voor raads- en collegeleden. Deze sessie kan deels het karakter dragen van een zogenaamd ‘socratisch gesprek’, waarin de deelnemers elkaar bevragen op waarden en normen die samenhangen met integriteit. De modelgedragscode van de VNG wordt bijvoorbeeld voorafgegaan door vijf kernbegrippen die leidend zouden moeten zijn bij integriteitsbeleid: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Deze begrippen lenen zich heel goed voor zo’n gesprek. Vervolgens zou verder ingezoomd kunnen worden op items als belangenverstrengeling en informatiebescherming, zo mogelijk aan de hand van casuïstiek. Tenslotte kan dan worden gesproken over het vastleggen of herijken van afspraken in de gedragscode. Desgewenst kan voor deze sessies gebruik gemaakt worden van bijv. BING of BIOS. Om tot een open en veilig gesprek te komen dienen deze bijeenkomsten een besloten karakter te krijgen. Wel is het goed om achteraf via een kort verslag bekendheid aan de bijeenkomst te geven.

Gezien het feit dat er in het komende seizoen een raadswisseling zal plaatsvinden, is het niet zo zinvol is om nog met de oude raad een dergelijke sessie te organiseren. Het lijkt ons beter om dit memo te agenderen voor de eerstkomende vergadering van de commissie Cultuurverandering, aangevuld met een ‘plan van aanpak’ voor de nieuwe raadsperiode. De commissie kan dan aan de griffie de opdracht geven zorg te dragen voor verdere uitwerking en e.e.a. na de raadswisseling z.s.m. te agenderen.

¹⁴ Balanceren met belangen. Integriteit in het openbaar bestuur. Verslag van een minisymposium in Maastricht, 2008, p. 45
(http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Minisymposium_integriteit_de_f.pdf)

Bijlage 1: Vergelijking gedragscodes

Algemeen

- Groningen heeft twee aparte gedragscodes: een korte voor raadsleden en een uitgebreide voor collegeleden
- VNG komt met één algemene gedragscode voor alle politieke ambtsdragers

Belangenverstrengeling

- Raadsleden Groningen:
 - Niet geregeld
- Collegeleden Groningen:
 - Nevenfuncties: bespreken in college (incl. vergoedingen etc)
 - Voorkomen schijn bevoordeling in PPS-relaties
 - Na aftreden twee jaar uitgesloten van beloonde werkzaamheden gemeente
 - Geen diensten / faciliteiten aannemen die onafhankelijke positie beïnvloeden
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Opgave financiële belangen
 - 1 jaar na aftreden uitgesloten van betaalde werkzaamheden
 - Melden als onafhankelijke oordeelsvorming in geding kan zijn
 - Onthouding van deelname aan besluitvorming over opdrachten indien persoonlijke relatie met aanbieder
 - Geen nevenfunctie die structureel risico vormen voor integriteit
 - Opgave nevenfuncties t.b.v. openbaarmaking
 - Geen behoud inkomsten uit q.q. nevenfuncties en bij voltijd bestuurder verrekening van andere inkomsten uit nevenfuncties

Informatie

- Raadsleden Groningen
 - Niet geregeld
- Collegeleden Groningen
 - Geen misbruik t.g.v. zichzelf of relaties
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Zorgvuldige en correcte omgang; vertrouwelijke gegevens veilig opbergen, computerbestanden beveiligd
 - Geen informatie achterhouden
 - Geen vertrouwelijke of geheime informatie verstrekken
 - Geen misbruik tbv zichzelf / relaties
 - Verantwoorde omgang met mail/internet-faciliteiten en gemeentelijke social media

Geschenken, diensten en uitnodigingen

- Raadsleden Groningen
 - Melden in fractievoorzittersoverleg wanneer vermoeden van opzet van beïnvloeding bestaat
 - Niet op huisadres, indien toch: melden in fractievoorzittersoverleg
 - Waarde boven 50 euro: terugsturen
- Collegeleden Groningen
 - Geschenken boven 50 euro > melden en tbs gemeente
 - Niet op huisadres, indien toch: melden in college
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Niet accepteren als onafhankelijke positie kan worden beïnvloed, weigeren in onderhandelingsituaties
 - Melden en registreren
 - Boven de 50 euro > eigendom gemeente
 - Niet op huisadres: melden
 - Aanbiedingen privéwerkzaamheden / -goederen niet accepteren
 - Uitnodigingen op kosten van derden bespreken

Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse dienstreizen

- Raadsleden Groningen
 - Gebruik gemeentelijke voorzieningen oor privé-doeleinden: in beginsel niet toegestaan
 - Meereizen derden t.l.v. gemeente: alleen op uitnodiging ontvangende partij en in belang gemeente; op eigen kosten: melden in fractievoorzittersoverleg
 - Verlengen voor privé-doeleinden: op eigen kosten en melden in fractievoorzittersoverleg
- Collegeleden Groningen
 - Vergoeding alleen als hoogte en functionaliteit aannemelijk kunnen worden gemaakt
 - Niet declareren wat anderszins al wordt vergoed
 - Afwikkeling via vastgestelde adm procedure
 - Vast formulier, betalingsbewijs bijvoegen, functionaliteit vermelden
 - Binnen een maand declareren, voorschotten binnen een maand afrekenen
 - Creditcards: gemeentesecretaris zorgdrager; vastgelegd waarvoor te gebruiken
 - Vast formulier, betalingsbewijs, functionaliteit (zie decl.)
 - Alleen gebruiken voor te vergoeden uitgaven
 - Bij twijfel: GS > BGM > College
 - Evt terugbetalen
 - Gebruik gemeentelijke voorzieningen oor privé-doeleinden: in principe niet toegestaan
 - Evt. bruikleenovereenkomst fax, mobiel, compu
 - Dienstauto met chauffeur: indien in belang van gemeente; gebruik centraal registreren; college kan besluiten: ook voor woon-werk of uitoefening q.q. nevenfuncties

- Reizen buitenland: toestemming college nodig
 - Vooraf info over m.n. doel, gezelschap en kosten
 - Uitnodigingen van en op kosten van derden: bespreken in college, toetsen op risico belangenverstremgeling
 - Altijd verslag; idem vermelding in jaarrekening
 - Meereizen partner tlv gemeente: alleen op uitnodiging en in belang gemeente; betrekken in besluitvorming
 - Meereizen anderen tlv gemeente niet toegestaan; op eigen kosten: betrekken in besluitvorming
 - Verlengen voor privé-doeleinden: betrekken in besluitvorming, op eigen kosten
 - Uitgaven ivm reis vergoed indien functioneel geacht
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Vergoed als hoogte en functionaliteit kunnen worden aangetoond; terughoudendheid bij declareren uitgaven op grens privé-publiek
 - Geen declaratie indien anderszins vergoed
 - Bij twijfel over declaratie of gebruik creditcard > BGM > evt. raad cq college
 - Reizen: vooraf toestemming, gemeentelijk belang doorslaggevend, raad op de hoogte stellen
 - Meereizen partner tlv gemeente: alleen op uitnodiging en in belang gemeente, bij besluitvorming betrekken
 - Verlengen voor privé: slechts beperkt toegestaan, betrekken bij besluitvorming, op eigen kosten

Bijlage 2: Concept Plan van aanpak

I. Ambtenaren

Oktober 2013

De commissie Cultuurverandering (dan wel de raad bij motie) verzoekt het college van B&W om t.b.v. de eerstvolgende P&O commissie informatie aan te leveren over het integriteitsbeleid van de gemeente aan de hand van de Ambtenarenwet en de zgn. Modelaanpak.

April 2014

De P&O commissie bespreekt de opgevraagde informatie. De commissie (dan wel de raad bij motie) legt vast welke punten de jaarlijkse rapportage over integriteit in de gemeenterekening moet bevatten en bepaalt dat deze rapportage tijdig voor de jaarlijkse P&O commissie in april beschikbaar moet zijn.

April 2015 evj.

Bespreking van de jaarlijkse rapportage integriteit in de P&O commissie

II. Politieke ambtsdragers

Najaar 2013

De griffie bereidt als onderdeel van het testament van de oude voor de nieuwe raad een uitgewerkt voorstel voor t.b.v. een bijeenkomst voor raads- en collegeleden over integriteit in 2014. In dit voorstel wordt tenminste voorzien in een zgn. socratisch gesprek over waarden en normen m.b.t. integriteit en een eerste gedachtewisseling over herziening van de bestaande gedragscodes.

Januari 2014

De commissie Cultuurverandering (en evt. de raad) bespreekt bovenstaand voorstel en neemt daarover een besluit. Dit besluit behelst uiteraard niet meer dan een advies aan de nieuwe raad.

April 2014

Het presidium van de nieuwe raad besluit over bovenstaand advies van de oude raad en draagt desgewenst de griffie op e.e.a. verder uit te werken

Augustus 2014

Informeel bijeenkomst raad en college over integriteit, mede gericht op herziening van bestaande gedragscodes.

Najaar 2014

De griffie werkt (in samenwerking met de ambtelijke organisatie) de gewisselde gedachten t.a.v. de gedragscodes uit tot een voorstel herziening gedragscodes.

Winter 2014 / 2015

Vaststelling herziening gedragscodes in de raad.

Augustus 2015 evj

Informeel bijeenkomst raad en college over integriteit, mede in reflectie op de gedragscode(s).