

Aan de Raad van de gemeente Lingewaard
met afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders

Onderwerp: rapportage onderzoek integriteitsbeleid

Bemmel, 28 mei 2020

Geachte leden van de gemeenteraad,

De afgelopen periode heeft BMC in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid. Zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie waren daarbij onderwerp van onderzoek.

Op de volgende bladzijden leest u de conclusies die de rekenkamercommissie heeft getrokken en de aanbevelingen die de rekenkamercommissie daaruit afleidt.

De rekenkamercommissie heeft de conclusies en de rapportage voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. Het college heeft hierop een schriftelijke reactie gezonden. Die treft u na onze conclusies. De rekenkamerreactie, ons nawoord, op de collegereactie treft u daarna. Vervolgens treft u de rapportage die door BMC is opgesteld.

In de aanbevelingen gaan wij in op de rol van het college zelf en op de ambtelijke organisatie die op haar beurt weer onder de verantwoordelijkheid van het college valt. Hierop heeft het college gereageerd. Een deel van de aanbevelingen heeft ook betrekking op de gemeenteraad. Op die aanbevelingen is nog niet gereageerd. In het nawoord doen wij u daarom de suggestie dat het de discussie ten goede zou kunnen komen als er ook eerder en anders dan in een raadsbesluit wordt gereageerd op dit rapport. Bijvoorbeeld door de voorzitter van de raad of de ingestelde werkgroep integriteit.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard,



Dr. G.H. Hagelstein
voorzitter



Drs. J.H. van Oort
secretaris-onderzoeker

Inleiding

De rekenkamercommissie Lingewaard heeft vanaf december 2019 onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid van de gemeente Lingewaard. Integriteit is een belangrijk onderwerp: vertrouwen in de overheid hangt er in belangrijke mate van af alsook het vertrouwen van de actoren binnen de organisatie en iedereen die met de organisatie te maken heeft. Bovendien beïnvloedt de mate van integriteit ook de kwaliteit van beleid en beleidsuitvoering.

Op het moment dat de rekenkamercommissie dit onderzoek begon was – en ook nu nog is – ons gelukkig geen actuele integriteitskwestie binnen de gemeente Lingewaard bekend. Toch menen wij dat een onderzoek naar dit onderwerp op zijn plaats is, omdat een goed werkend integriteitsbeleid helpt de integriteit te bewaken.

De rekenkamercommissie onderzocht daarom binnen de gemeente Lingewaard of er integriteitsbeleid is geformuleerd, of dat beleid is geïmplementeerd, of het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in de cultuur is opgenomen en of het beleid regelmatig wordt gemonitord. Op deze manier verkeeg de rekenkamercommissie zicht op een sluitende beleidscyclus en kon zij haar conclusies trekken en aanbevelingen formuleren.

Onderzoeksproces

Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd door BMC, dat de opdracht voor dit onderzoek na een onderhandse procedure waarbij drie bureaus gevraagd is offerte te doen heeft gekregen. Namens de rekenkamercommissie zijn de voorzitter en secretaris-onderzoeker bij enkele onderzoeksactiviteiten – interview, uitleg enquête en terugkoppeling enquête aan het managementteam – aanwezig geweest.

De rekenkamercommissie heeft bij de gemeente Lingewaard alle documenten opgevraagd en die ter beschikking gesteld aan de onderzoekers van BMC. BMC heeft die bestudeerd, heeft interviews afgenomen met leden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie en heeft een elektronische enquête afgenomen onder al het personeel.

De rekenkamercommissie heeft de uitkomsten van het onderzoek in haar vergadering besproken, de gemeente Lingewaard heeft met enkele opmerkingen van de mogelijkheid tot ambtelijk wederhoor gebruik gemaakt, en de aanbevelingen van de gemeente Lingewaard zijn vervolgens in de rapportage verwerkt. Daarna heeft de rekenkamercommissie haar conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het College van Burgemeester en Wethouders gelegenheid geboden voor bestuurlijk wederhoor. Dit wederhoor is na de conclusies en aanbevelingen opgenomen in deze rapportage. Tot slot heeft de rekenkamercommissie een reactie op de bestuurlijke reactie van het college gegeven.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies en doet de volgende aanbevelingen:

De gemeente Lingewaard heeft een aantal verplichte documenten omtrent integriteit, maar een integraal en samenhangend integriteitsbeleid voor de gemeenteraad, voor het college en de ambtelijke organisatie ontbreekt.

- De bekendheid van betrokkenen met de gedragscodes en de implicaties voor het eigen gedrag is aanwezig maar kan beter en vollediger.
- Bij raads- en collegeleden is er aandacht voor integriteitsvragen maar minder bekend is hoe integriteitsrisico's voorkomen kunnen worden. Onbekend is hoeveel integriteitsmeldingen er zijn gedaan en hoe de afwikkeling daarvan verloopt.
- Er is aandacht voor integriteitsvragen bij de ambtelijke leiding, maar kijkend naar afdelingsniveau valt een wisselend beeld te constateren.
- De organisatie heeft de onderzoekers niet kunnen laten zien en hen er ook niet van kunnen overtuigen dat integriteit een substantiële rol speelt bij de personeelsvoortgangsgesprekken in de ambtelijke organisatie.
- De ambtelijke organisatie is qua structuur (procedures en de onderlinge samenhang) en cultuur (elkaar aanspreken, veiligheid) nog niet in alle opzichten toegerust voor een goed werkend integriteitsbeleid.

1. Aanbeveling aan de raad:

Stel een algemeen integriteitsbeleid op voor de raad (die ook van kracht is voor PA-leden).

Onderdelen daarvan zijn tenminste:

- een actualisatie en internalisatie van de gedragscode op basis van actuele regelgeving en de gaandeweg ervaren vragen en dilemma's;
- een integriteitsprotocol met o.a. de omgang met en afwikkelingen van meldingen.
- een sluitend registratiesysteem voor meldingen en de status ervan;
- voorlichting van bestaande, en mogelijk nieuwe, partijen/kandidaten over het integriteitsbeleid. Informatie dient tijdig voor het zoekproces naar kandidaten te worden aangeboden;
- actualisatie van nevenfuncties;
- een werkwijze die bevordert dat integriteit periodiek 'tussen de oren komt en blijft' van alle betrokkenen, bijvoorbeeld door jaarlijkse opfrissessie/training waarin, al dan niet eigen, casusposities besproken worden;
- een jaarlijkse raadsbespreking van 'de staat van de integriteit', bijvoorbeeld aan de hand van de integriteitsjaarverslagen van raad, college en ambtelijke organisatie;
- afspraken met de burgemeester over de omgang met de risicoscan integriteit voor wethouders voorafgaand aan de voorgenomen benoeming.

2. Aanbeveling aan het college

Voor het college geldt grosso modo dezelfde aanbeveling als voor de raad, zij het qua uitwerking aangepast op de eigen positie van het college.

3. Aanbeveling aan het college m.b.t. de ambtelijke organisatie

Stel een integraal integriteitsbeleid op voor de ambtelijke organisatie waarmee tenminste de volgende onderdelen met elkaar worden verbonden:

- een actualisatie en internalisatie van de gedragscode op basis van actuele regelgeving, o.a. de Ambtenarenwet en de daarin opgenomen uitwerkingpunten, aangevuld met de gaandeweg ervaren eigen vragen en dilemma's;
- actualisatie van nevenfuncties;
- een integriteitsprotocol met o.a. de omgang met en afwikkelingen van meldingen.
- een sluitend registratiesysteem voor meldingen en de status ervan;
- een werkwijze die bevordert dat integriteit periodiek 'tussen de oren komt en blijft' van alle betrokkenen, bijvoorbeeld door jaarlijkse opfrissessie/training waarin, al dan niet eigen, casusposities besproken worden;
- het bevorderen van een organisatiecultuur waarin het elkaar aanspreken op integriteitsrisico's mogelijk is, op een voor betrokkenen veilige wijze en met zicht op verloop van de behandeling en afwikkeling van integriteitsissues.

Integriteit in relatie tot de ambtelijke organisatie is ook van toepassing op het professioneel kunnen uitoefenen van het ambtenaarschap en de functie. Dat komt tot zijn recht in de advisering aan collega's, leidinggevend en portefeuillehouders. Daar zijn verschillende modaliteiten in mogelijk. Aanbeveling: stel voor bovengenoemde interactie de voorkeursmodaliteit vast en benoem de uitgangspunten en spelregels om een goede omgang daarmee te borgen.

4. Algemene aanbeveling voor raad, college en ambtelijke organisatie

Toets periodiek of het opgestelde integriteitsbeleid nog past bij enerzijds de maatschappelijke ontwikkelingen en anderzijds de veranderingen in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Rekenkamercommissie Lingewaard
t.a.v. Dhr. J. van Oort
per mail: info@jeroenvanoort.com

Uw brief van	15 april 2020	Behandeld door	M.J. Sietinga-Groeneveld
Uw kenmerk		Doorkiesnummer	(026) 32 60 202
Zaaknummer		Onderwerp	Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport m.b.t. integriteitsbeleid
Bijlage(n)			
Datum	28 april 2020		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met uw brief van 15 april 2020 informeert u ons over uw conclusies die u trekt op basis van het onderzoeksrapport van BMC. U stelt ons in de gelegenheid om te reageren. Met deze brief maken wij gebruik van deze mogelijkheid.

Het rapport biedt ons handvatten om integriteit beter in onze organisatie in te bedden.

Wij vinden integriteit erg belangrijk, niet alleen voor ons zelf maar ook voor het vertrouwen van onze inwoners. Daarom gaan wij aan de slag met uw aanbevelingen om integriteit nog beter in te bedden in onze organisatie.

Een belangrijke conclusie is dat wij op hoofdlijnen voldoen aan de wettelijke verplichte instrumenten

Wat nog ontbreekt zijn de overkoepelende beleidskaders en de bekendheid met verschillende regelingen, richtlijnen en procedures kan beter. Daarmee gaan wij aan de slag.

Wij gaan nog specifiek op enkele aanbevelingen/bevindingen in.

Ten aanzien van aanbevelingen aan de raad/het college:

“een werkwijze die bevordert dat integriteit periodiek tussen de oren komt en blijft”

Om integriteit te bevorderen is vorig jaar de werkgroep integriteit ingesteld, bestaande uit raadsleden, collegeleden, de griffier en de gemeentesecretaris, ondersteund door P&O. Deze commissie heeft als doel om integriteit op de agenda te houden en levend te houden. De commissie is dit jaar gestart met het actualiseren van de gedragscode.

“actualisatie en internalisatie van de gedragscode.....”

Daarvoor is een “trainingsavond” voor de raad, raadscommissies en het college georganiseerd. Aan de hand van vragen en dilemma’s is input opgehaald voor actualisatie van de gedragscode. De input is door het bureau Necker van Naem verwerkt en door de werkgroep verfijnd. Door deze input te gebruiken in plaats van een standaard gedragscode wordt de gedragscode meer eigen en herkenbaar voor “de gebruikers”.

Er ligt nu een conceptgedragscode klaar. Hierover zal na de zomervakantie besluitvorming plaatsvinden, als de maatregelen als gevolg van de coronacrisis zijn opgeheven. Dit concept zal dan in de verschillende geledingen besproken worden. Daarna zal ook de ambtelijke organisatie zijn gedragscode actualiseren.

Ten aanzien van een bevinding met betrekking tot de ambtelijke organisatie:

In het rapport van BMC staat dat ruim de helft van de medewerkers (die de enquête heeft ingevuld) niet aan het introductieprogramma heeft deelgenomen.

Dit is logisch omdat veel medewerkers al (veel) langer in dienst zijn. Zij hebben dus niet aan het huidige programma kunnen deelnemen. Van belang is dat wel alle medewerkers de eed of de belofte hebben afgelegd en de verklaring hebben ondertekend.

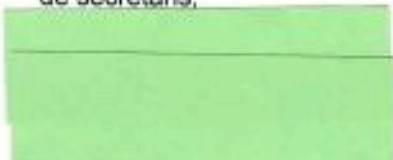
Bij de invoering van de eed of belofte zijn voor medewerkers bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd. Aan de hand van dilemma's is integriteit besproken. Na afloop van deze bijeenkomsten hebben de toen zittende medewerkers de eed of belofte afgelegd en de verklaring ondertekend.

Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren wordt nu bij het ondertekenen van de arbeidsovereenkomst door alle zittende en nieuwe medewerkers ook de gedragscode ondertekend.

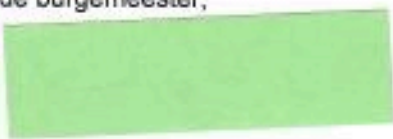
Zoals u ziet is er in de organisatie veel aandacht voor integriteit. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,
de secretaris, de burgemeester,



drs. J. Wijnia



J.P.M. Meijers

Nawoord van de rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie

De bestuurlijke reactie laat zien dat het college integriteitsbeleid in het algemeen serieus neemt en daar verder mee aan de slag wil gaan. Aandacht alleen is echter niet genoeg. Het verdient aanbeveling een concreet plan van aanpak en stappenplan te formuleren met concrete meetpunten met betrekking tot de in onze conclusies vastgestelde tekortkomingen. Zodat de raad op termijn duidelijk kan vaststellen of deze tekortkomingen daadwerkelijk zijn weggewerkt.

Met betrekking tot de specifieke reacties van het college op onze aanbevelingen valt ons op dat enkele aanbevelingen er zijn uitgelicht, waarbij niet duidelijk is waarom juist deze. We missen in deze reactie de benodigde scherpheid daarin.

Het verdient daarom aanbeveling in een door het college op te stellen plan van aanpak alle aanbevelingen aandacht te geven. En dan zowel voor het college zelf als voor de ambtelijke organisatie.

Het BMC-rapport vermeldt dat ruim de helft van de medewerkers, die de enquête heeft ingevuld, niet aan het introductieprogramma heeft meegenomen. De reactie van het college is dat dit logisch is omdat veel medewerkers al (veel) langer in dienst zijn en dus niet aan het huidige programma hebben kunnen deelnemen. Uit het vervolg van de reactie blijkt dat het college met name de formele momenten van belang vindt, zoals de ondertekening van de verklaring.

Ons pleidooi is nu juist ook meer aandacht aan te geven aan het signaleren van dilemma's, het bespreekbaar kunnen maken, elkaar op integriteitsissues aanspreken, de registratie ervan en het tonen van zichtbaar voorbeeldgedrag. Wij hopen in het plan van aanpak meer van dit soort elementen terug te zien omdat juist deze van belang zijn voor een geïnternaliseerd en effectief integriteitsbeleid. En daarbij hoort dan ook een meer formeel instrument, namelijk een onderzoeksprotocol voor (mogelijke) schendingen bestuurlijke integriteit.

Tot slot: er ligt nu een bestuurlijke reactie van het college. Het zou passend zijn als er ook een bestuurlijke reactie van de gemeenteraad op onze rapportage volgt. Dat kan natuurlijk zijn in de vorm van een raadsbesluit, dat is de normale weg. Maar het zou de discussie ten goede kunnen komen als er ook eerder en anders wordt gereageerd bijvoorbeeld door de voorzitter van de raad of de ingestelde werkgroep integriteit.

Rekenkameronderzoek Integriteitsbeleid

Rapport **Rekenkamercommissie Gemeente Lingewaard**

BMC
April 2020
drs. J. (Jannie) Lammers
drs. J. (Hans) Slooijer MSM CMC
Projectnummer: PO011860
Classificatie: Vertrouwelijk

Inhoud

Inleiding	3
Deel 1 Essentie onderzoek	4
Deel 2 Verdieping en toelichting op het onderzoek	12
Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Kernvraag	13
1.4 Deelvragen	13
1.5 Normenkader	14
1.6 Aanpak	14
Hoofdstuk 2 Inhoud integriteitsbeleid	16
2.1 Gedragscode politieke ambtsdragers	16
2.2 Gedragscode voor ambtenaren	18
2.3 Regeling ambtseed of belofte gemeente Lingewaard	20
2.4 Formulier IWP-gesprek	21
Hoofdstuk 3 Implementatie integriteitsbeleid	22
3.1 Gemeenteraad	22
3.2 College van burgemeester en wethouders	23
3.3 De ambtelijke organisatie	23
Hoofdstuk 4 Verankering van het integriteitsbeleid in het dagelijks gedrag	26
4.1 Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders	26
4.2 De ambtelijke organisatie	27
Hoofdstuk 5 Monitoring en aanpassing integriteitsbeleid	32
Hoofdstuk 6 Nieuwe wetgeving en andere relevante ontwikkelingen	34
Bijlage 1 Interviewprotocol	36
Bijlage 2 Vragenlijst risicoscan medewerkers	40

Dit document is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder bronvermelding.

Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard doet periodiek onafhankelijk onderzoek conform de Verordening op de Gemeentelijke Rekenkamercommissie. Het onderzoek heeft als doel een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van beleid en bestuur van de gemeente Lingewaard.

Bij een inventarisatie binnen de gemeenteraad is in 2019 het onderwerp integriteitsbeleid naar voren gekomen als een van de onderzoeksthema's. Niet omdat er een incident actueel was, maar vanwege het belang van dit thema voor goed openbaar bestuur. Twee ervaren onderzoekers van BMC voerden het onderzoek voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard uit.

In dit rapport zijn de bevindingen uit het onderzoek als volgt weergegeven:

- In deel 1 staat de essentie van het onderzoek beschreven. Hierin is in het kort de opzet weergegeven en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen opgenomen in de vorm van een samenvattende tekst. Dit deel is de compacte versie van de rapportage, waarin per onderzoeksvraag kort de conclusie is weergegeven.
- Deel 2 bevat een verdieping van en toelichting op het onderzoek. In dit deel staat specifiek beschreven hoe de beantwoording van de onderzoeksvragen is onderbouwd vanuit de onderzoeksmethodiek en de verkregen gegevens.

Deel 1 Essentie onderzoek

Voor het functioneren van het openbaar bestuur is vertrouwen van groot belang. Een burger moet zijn overheid kunnen vertrouwen. De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid vanuit de visie dat een goed werkend integriteitsbeleid helpt om de integriteit te bewaken. Het onderzoek is niet belast met een actueel incident.

De onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Lingewaard voor de drie onderscheiden geledingen (ambtelijke organisatie, college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad) eruit en hoe is het gesteld met de uitvoering en de verankering ervan?

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is er integriteitsbeleid geformuleerd en wat is de inhoud?
2. Is het beleid geïmplementeerd en zo ja, hoe?
3. Is het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in het dagelijks gedrag verankerd?
4. Wordt het beleid regelmatig gemonitord en zo ja, leidt die monitoring dan tot eventuele aanpassing van het beleid?
5. Is er nieuwe wetgeving of zijn er andere ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid?

Het normenkader

Goed integriteitsbeleid bevat bij voorkeur de volgende elementen:

- een combinatie van een stimulerings- en een nalevingsstrategie, met het accent op stimuleren;
- een institutionele verankering, dat wil zeggen dat aan het integriteitsbeleid een expliciete plaats in het organisatiebeleid is toegekend, bijvoorbeeld in gedragscodes en protocollen;
- een centrale actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten;
- een breed draagvlak voor het beleid bij de diverse geledingen dan wel doelgroepen binnen de organisatie, waarbij de voorbeeldfunctie van leidinggevenden en verantwoordelijke bestuurders een belangrijke rol speelt;
- een organisatiecultuur die integriteit en integer handelen bevordert, zoals bijvoorbeeld een cultuur van elkaar op een goede manier aanspreken.

De bevindingen zijn getoetst aan dit normenkader.

De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van:

- documentanalyse van de door de gemeente aangereikte documenten inzake integriteit;
- interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, de wethouders, de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris, een deel van de managers en een deel van de medewerkers;
- een digitale risicoscan van kwetsbaarheden en de weerbaarheid van:
 - handelingen die te maken hebben met geld, contractering, opdrachtverlening, vertrouwelijke informatie, vergunningverlening en handhaving;
 - het personeelsbeleid op het gebied van integriteit van de gemeentelijke organisatie.

Er heeft geen dossieronderzoek of archiefcontrole plaatsgevonden. Dit betekent dat de gegevens zijn gebaseerd op de aangeleverde documenten, de risicoscan en de interviews. Bij hetgeen in interviews naar voren is gebracht, is gebruik gemaakt van een vorm van cross referencing¹ tussen de interviews, met de risicoscan of met de aangeleverde documenten.

Het onderzoek en de rapportage zijn uitgevoerd in de periode december 2019 tot en met februari 2020.

Bevindingen samengevat per onderzoeksvraag

1. De inhoud van het integriteitsbeleid

Deze paragraaf geeft antwoord op onderzoeksvraag 1: *Is er integriteitsbeleid geformuleerd en wat is de inhoud?*

Er is geen algemeen integriteitsbeleid door de gemeenteraad noch het college opgesteld of vastgesteld. Evenmin is dit gebeurd binnen de ambtelijke organisatie. Wel zijn de wettelijk verplichte documenten, met name de gedragscodes, aanwezig. Deze zijn verankerd in de organisatie conform het normenkader.

Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Voor de gemeenteraad en het college is er de Gedragscode politieke ambtsdragers Lingewaard 2013.

Deze gedragscode bevat de meest gangbare onderdelen rond integriteit, vertaald in de wettelijk verplichte codes. De documenten geven concreet weer wat wel en niet mag conform wet- en regelgeving en hoe handhaving plaatsvindt. Het niet naleven van de code heeft geen directe rechtsgevolgen.

¹ Cross-referencing betekent dat gecontroleerd is dat wat in de ene bron naar voren komt, overeen komt met tenminste een van de andere bronnen.

Er is sprake van zelfbinding, maar volksvertegenwoordigers kunnen er wel op aangesproken worden. Het niet naleven van de gedragscode kan daarbij onderdeel worden van het politieke debat en politieke gevolgen hebben. Geïnterviewde raadsleden en de leden van het college zijn bekend met het bestaan van gedragscode en de inhoud op hoofdlijnen.

Wat ontbreekt in de gedragscode zijn de richtlijnen hoe politieke ambtsdragers in voorkomende gevallen belangenverstrengeling kunnen voorkomen als het gaat om het besluitvormingsproces, alsmede een werkwijze hoe om te gaan met het melden van (een vermoeden van) integriteitsschendingen.

Ambtelijke organisatie

Voor de ambtelijke organisatie zijn de volgende documenten beschikbaar:

- gedragscode voor ambtenaren;
- regeling ambtseed of belofte gemeente Lingewaard;
- formulier Individueel-WerkPlan (IWP)-gesprek;
- regeling melden vermoeden misstand.

De aangeleverde documenten bevatten de meest gangbare onderdelen van integriteit, vertaald in de wettelijk verplichte codes. De documenten geven concreet weer wat wel en niet mag conform wet- en regelgeving en hoe handhaving plaatsvindt. Daarnaast wordt de integere houding in de documenten voor de ambtelijke organisatie benadrukt. Het niet naleven van de gedragscode, kan als het plichtsverzuim of een ambtsmisdrijf betreft, worden bestraft.

In de gedragscode wordt verwezen naar de inmiddels vervallen CAR-UWO. In de nieuwe Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) zijn diverse bepalingen ten aanzien van integriteit opgenomen, waaronder de verplichting tot een gedragscode. Met haar gedragscode voldoet de gemeente Lingewaard aan de Wnra artikel 4 lid 3, waarin wordt gesteld dat er een gedragscode voor ambtenaren aanwezig moet zijn.

Met de toepassing van de regeling rond ambtseed of belofte en het IWP-formulier, voldoet de gemeente Lingewaard aan de Wnra artikel 5 lid 1a en lid 1b betreffende de ambtseed of belofte en de bepaling rond nevenwerkzaamheden voor ambtenaren. Uit alle interviews is duidelijk dat het afleggen van de ambtseed of belofte structureel en systematisch gebeurt.

Of het IWP-formulier in de praktijk wordt toegepast, is niet uit onderzoek bekend. In dit formulier wordt gevraagd om nevenfuncties op te geven. Uit de risicoscan blijkt dat 41% van de respondenten niet op de hoogte is van het beleid, gericht op nevenfuncties. Dit roept de vraag op of het IWP-formulier systematisch wordt gebruikt.

Binnen de ambtelijke organisatie beschikt de gemeente over een aantal protocollen of voorschriften die in de praktijk ondersteunend zijn bij de preventie van mogelijke integriteitskwesties bij zogenoemde kwetsbare handelingen rond opdrachtverlening en vertrouwelijke informatie. Deze documenten zijn in de verschillende interviews benoemd. Er is geen dossieranalyse gedaan met betrekking tot de daadwerkelijke toepassing van alle protocollen en afspraken; daardoor is het niet bekend of alle risico's in voldoende mate zijn afgedekt. Derhalve kan niet met zekerheid gesteld worden dat de gemeente voldoet aan de Wnra artikel 5 lid 1d betreffende kwetsbare handelingen.

Omdat de gemeente Lingewaard niet beschikt over een integriteitsbeleid voor ambtenaren, voldoet zij niet aan de Wnra artikel 4 lid 1 waarin is aangegeven dat dit is vereist.

2. Implementatie van het integriteitsbeleid

Deze paragraaf gaat in op onderzoeksvraag 2: *Is het beleid geïmplementeerd en zo ja, hoe?*

Binnen de gemeente Lingewaard is er voor de gemeenteraad, noch voor het college, noch voor de ambtelijke organisatie sprake van een planmatige implementatiestrategie, inclusief een combinatie van een stimulerings- en nalevingsstrategie conform het normenkader, van integriteitsbeleid of integriteit als onderwerp.

Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Met nieuwe raadsleden wordt het onderwerp integriteit bij de introductie door de griffier expliciet besproken, maar van de zijde van de gemeente is er geen screening op integriteit noch zijn er afspraken over gemaakt. De eigen partij is verantwoordelijk voor de selectie van de kandidaat-raadsleden. Landelijke partijen kunnen gebruikmaken van informatie van hun partijbureau. Uit de interviews blijkt dat partijen een eigen invulling geven aan de selectie van kandidaten en de screening op integriteit.

Voor het college geldt dat nieuw te benoemen wethouders een integriteitsscreening ondergaan. In de interviews is verklaard dat dit de reguliere screening is die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aanbevolen (*Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2017*).

Tijdens de interviews met de leden van het college van burgemeester en wethouders is verklaard dat het onderwerp integriteit regelmatig besproken wordt tijdens hun collegevergaderingen.

Voor het overige is er geen implementatiestrategie voor het thema integriteit, noch voor de gemeenteraad, noch voor het college. Wel is in het lopende coalitieakkoord expliciet opgenomen dat integriteit extra aandacht krijgt. Met het instellen van de werkgroep Integriteit is hiermee een start gemaakt, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het herzien van de gedragscode voor politieke ambtsdragers en het organiseren van enkele workshops door een externe deskundige.

Ambtelijke organisatie

Voor de ambtelijke organisatie geldt:

- dat alle medewerkers van de gemeente Lingewaard de ambtseed of belofte hebben afgelegd. Nieuwe medewerkers krijgen bij het afleggen van de ambtseed of belofte de gedragscode ter ondertekening uitgereikt en ontvangen informatie over integriteit, met de nadruk op de geest van het onderwerp integriteit;
- dat een systematisch introductieprogramma ontbreekt: ruim de helft van de medewerkers die de enquête hebben ingevuld, geeft aan geen introductieprogramma te hebben gehad waarin integriteit aan de orde is geweest;
- dat er geen periodieke trainingen of aandacht voor integriteit in brede zin plaatsvinden, wel trainingen op specifieke integriteitsaspecten zoals informatiebeveiliging en e-mailverkeer; de thema's lijken hierbij pragmatisch gekozen te worden, omdat integriteitsbeleid of een implementatieplan voor integriteit ontbreekt;
- dat de wijze waarop integriteit in het eigen team besproken wordt verschilt; ruim 70% van de medewerkers die de enquête hebben ingevuld, geeft aan dat integriteit in het team besproken wordt;
- dat voor de uitvoering van diverse kwetsbare handelingen protocollen en voorschriften bestaan en bekend zijn bij de medewerkers;
- dat medewerkers in de interviews de noodzaak benadrukken van een veilig klimaat om het thema integriteit goed te kunnen bespreken.

Binnen de ambtelijke organisatie is er aandacht voor implementatie van het thema integriteit, al is er geen sprake van een planmatige en gestructureerde implementatie. Hiermee voldoet de gemeente voor een redelijk deel aan de verplichtingen vanuit de Wnra, met ruimte voor verbetering.

3. Verankering van het integriteitsbeleid in het dagelijkse gedrag

In deze paragraaf geven we antwoord op onderzoeksvraag 3: *Is het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in het dagelijks gedrag verankerd?*

Voor de beantwoording van deze vraag baseren wij ons met name op de interviews. Hierin is doorgevraagd hoe integriteit in het eigen handelen zichtbaar is. Wat hieronder wordt aangegeven, is een weergave van wat op basis van de gesprekken als aannemelijk en waarschijnlijk² is aan te merken.

De algemene conclusie is dat het integriteitsbewustzijn bij de gemeenteraad, bij het college en binnen de ambtelijke organisatie aanwezig is, maar dat de wijze van uitwerking in het dagelijkse gedrag verschilt. Hieronder lichten wij dit per geleding toe.

Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

De geïnterviewde gemeenteraadsleden en de leden van het college geven in de interviews blijk van integriteitsbewustzijn: zij zijn zich bewust van hun rol als (vertegenwoordiger van het) openbaar bestuur en zetten zich in om een integere overheid te zijn. Zij zijn bekend met het bestaan van de gedragscode.

De gemeenteraadsleden en de leden van het college zijn zich bewust van mogelijke of vermeende belangenverstrengeling. Zij onthouden zich waar nodig van woordvoerderschap, deelname aan beraadslagingen of deelname aan besluitvorming.

Raadsleden kunnen dilemma's binnen hun fractie bespreken. Daarnaast kunnen zij te rade gaan bij de griffier of bij de burgemeester. In de gesprekken komt naar voren dat met name de griffier door de raadsleden met enige regelmaat wordt geconsulteerd over kwesties. Maar uiteindelijk blijft ieder raadslid zelf verantwoordelijk voor zijn of haar integer gedrag, hetgeen verschillen in de uitvoering geeft.

Binnen het college wordt regelmatig over integriteit gesproken. Wethouders ervaren dat er onderling in grote openheid over wordt gesproken, zowel over integriteit in algemene zin als naar aanleiding van dilemma's of de uitkomsten van de screening van de wethouders.

De burgemeester vervult een rol in het bewaken en verankeren van integriteit in het gedrag, door ervoor te zorgen dat het thema op de agenda komt en door in individuele gesprekken het thema (vragenderwijs) aan de orde te stellen, in een veilig klimaat van onderling vertrouwen. Wanneer er een vermoeden van integriteitsschending wordt gemeld, is de regie op de vervolgstappen in handen van de burgemeester. Hiervoor is geen protocol op schrift gezet.

² In onderzoek op basis van interviews wordt gebruik gemaakt van de driedeling aannemelijk, waarschijnlijk en zeker als gradaties van feitelijkheid. Aannemelijk wordt gebruikt als te interviewen personen consistent zijn bij verschillende vragen naar vergelijkbare situaties. Waarschijnlijk wordt gebruikt als uit vergelijking van verschillende interviews een consistent beeld naar voren komt. Zekerheid kan alleen gebruikt worden als er voldoende feitelijke waarnemingen zijn geweest.

Ambtelijke organisatie

De geïnterviewde medewerkers en leidinggevenden geven in de interviews blijk van integriteitsbewustzijn: zij zijn zich bewust van hun rol als vertegenwoordiger van de gemeente en zetten zich in om een integere overheid te zijn. Zij zijn bekend met het bestaan van de gedragscodes, ook al kennen zij niet alle (50) geboden en verboden die hierin zijn opgenomen.

Een derde van de medewerkers heeft volgens de uitkomsten van de enquête te maken met kwetsbare handelingen. Teams verschillen in de wijze waarop de risico's van kwetsbare handelingen en integriteit worden besproken. Medewerkers zijn op de hoogte van de voor hun eigen werkzaamheden toe te passen protocollen en afspraken om risico's te vermijden. Medewerkers geven aan te weten bij wie zij te rade kunnen over integriteitskwesties, al is volgens de uitkomsten van de enquête ongeveer een derde van de medewerkers niet bekend met de rol van de vertrouwenspersonen rond het thema integriteit. De leidinggevenden vervullen in de ogen van de medewerkers in een groot deel van de situaties de stimulerende en regulerende rol die van hen verwacht wordt.

De algehele conclusie op deze onderzoeksvraag is dat er binnen de ambtelijke organisatie sprake is van integriteitsbewustzijn, dat medewerkers en leidinggevenden zich inzetten om een integere overheid te zijn (breed draagvlak voor integriteit conform het normenkader) maar dat in de praktijk van alledag verschillen in gedrag en verankering van integriteit van gedrag aan de orde zullen zijn.

4. Monitoring en aanpassing van het integriteitsbeleid

Centraal in deze paragraaf staat onderzoeksvraag 4: *Wordt het beleid regelmatig gemonitord en zo ja, leidt die monitoring dan tot eventuele aanpassing van het beleid?*

Er is geen algemeen integriteitsbeleid binnen de gemeente Lingewaard. Daarmee is ook systematische monitoring en aanpassing van het beleid niet aan de orde.

Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Voor de politieke ambtsdragers is er sprake van herziening van de gedragscode. Met de nieuwe raadsperiode is een werkgroep Integriteit ingesteld die hiermee aan de slag gaat. De werkgroep heeft een start gemaakt. De vaststelling van de nieuwe code wordt in de loop van dit jaar verwacht.

Ambtelijke organisatie

Na vaststelling van de code zal worden gezien welke doorwerking deze heeft voor de ambtelijke gedragscode.

Datzelfde geldt voor de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek.

Meldingen van integriteitskwesties

In de afgelopen vijf jaar zijn er binnen de gemeente Lingewaard geen meldingen gedaan van (een vermoeden van) integriteitsschendingen bij de burgemeester, de griffier of de vertrouwenspersonen. Er is geen integriteitsrapportage opgesteld over deze jaren. Wanneer een melding van een (vermeende) integriteitsschending plaatsvindt, vindt onderzoek plaats onder regie van de burgemeester of de gemeentesecretaris. Na het onderzoek wordt een rapportage opgesteld die met de ondernemingsraad wordt besproken en vervolgens openbaar is.

5. Nieuwe ontwikkelingen of nieuwe wet- en regelgeving

Tot slot geven wij antwoord op onderzoeksvraag 5: *Is er nieuwe wetgeving of zijn er andere ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid?*

Er is geen nieuwe wet- of regelgeving op het gebied van integriteit die relevant is voor de gemeentelijke overheid. Wel zijn twee zaken het vermelden waard:

- de Wnra die op 1 januari 2020 van kracht is geworden;
- de totstandkoming van het Netwerk Weerbaar bestuur.

De Wnra geeft in artikel 4 en 5 een aantal verplichtingen die van belang zijn voor het integriteitsbeleid en de monitoring door de gemeente. In het kort betreft dit de verplichting tot:

- het opstellen van een integriteitsbeleid (art. 4 lid 1);
- het opnemen van integriteit in de functioneringsgesprekken en het aanbieden van scholing en vorming op dit gebied (art. 4 lid 2);
- het opstellen van een gedragscode voor goed ambtelijke handelen (art. 4 lid 3);
- het jaarlijks openbaar maken van een verantwoording (art. 4. lid 4);
- het afleggen van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding (art. 5 lid 1a);
- de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren en de openbaarmaking ervan, voor zover noodzakelijk (art. 5 lid 1b en 1c);
- de aanwijzing van ambtenaren die kwetsbare handelingen verrichten (art. 5 lid 1d);
- een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levend vermoeden van misstanden binnen de organisatie en de bescherming tegen nadelige gevolgen voor de melder (art. 5 lid 1e en lid 2).

In het voorjaar van 2018 is het *Netwerk Weerbaar Bestuur* opgericht op instigatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het doel van het netwerk is om gezamenlijk het hoofd te bieden aan oneigenlijke beïnvloeding van politieke ambtsdragers en aantasting van de democratische rechtsstaat en de open samenleving. Bij het netwerk zijn diverse overheidsorganisaties aangesloten.

Deel 2 **Verdieping en toelichting op het onderzoek**

Deel 2 bestaat uit de volgende hoofdstukken:

1. Onderzoeksverantwoording: opzet van het onderzoek
2. Inhoud integriteitsbeleid: gegevens met betrekking tot onderzoeksvraag 1
3. Implementatie integriteitsbeleid: gegevens met betrekking tot onderzoeksvraag 2
4. Verankering van het integriteitsbeleid in het dagelijks gedrag: gegevens met betrekking tot onderzoeksvraag 3
5. Monitoring en aanpassing integriteitsbeleid: gegevens met betrekking tot onderzoeksvraag 4
6. Nieuwe wetgeving en andere relevante ontwikkelingen: beantwoording onderzoeksvraag 5

Hoofdstuk 1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Inleiding

Voor het functioneren van het openbaar bestuur is vertrouwen van groot belang. Een burger moet zijn overheid kunnen vertrouwen. De overheid heeft immers bijzondere bevoegdheden, met grote invloed op het leven van burgers; van het heffen van belastingen, het afgeven van vergunningen, controle op de naleving van wetten tot het afdwingen van de naleving van wetten en verordeningen. Dit maakt integriteit onmisbaar voor het functioneren van de overheid. Integriteit is daarom een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.

1.2 Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie doet dit onderzoek vanuit de visie dat een goed werkend integriteitsbeleid helpt om integriteit inhoud te geven en de uitvoering te waarborgen. Het onderzoek is niet belast met een actueel incident. Hierdoor blijft de insteek: zichtbaar maken wat er goed geregeld en goed geïmplementeerd is en dat vanuit de laatste inzichten rond integriteitsbeleid. Het gaat om het zicht op het beleid dat zich richt op de totale gemeentelijke organisatie en niet om een integriteitsonderzoek naar individuele personen.

1.3 Kernvraag

De centrale onderzoeksvraag zoals door de Rekenkamercommissie van de gemeente Lingewaard is geformuleerd, luidt:

Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Lingewaard voor de drie onderscheiden geledingen (ambtelijke organisatie, college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad) eruit en hoe is het gesteld met de uitvoering en de verankering ervan?

1.4 Deelvragen

De Rekenkamercommissie wil zicht krijgen op een sluitende beleidscyclus voor het thema integriteit door een antwoord op de volgende vragen:

1. Is er integriteitsbeleid geformuleerd en wat is de inhoud?
2. Is het beleid geïmplementeerd en zo ja, hoe?
3. Is het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in het dagelijks gedrag verankerd?
4. Wordt het beleid regelmatig gemonitord en zo ja, leidt die monitoring dan tot eventuele aanpassing van het beleid?
5. Is er nieuwe wetgeving of zijn er andere ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid?

1.5 Normenkader

Goed integriteitsbeleid bevat bij voorkeur de volgende elementen:

- een combinatie van een stimulerings- en een nalevingsstrategie, met het accent op stimuleren;
- een institutionele verankering, dat wil zeggen dat aan het integriteitsbeleid een expliciete plaats in het organisatiebeleid is toegekend, bijvoorbeeld in de vorm van gedragscodes en protocollen;
- een centrale actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten;
- een breed draagvlak voor het beleid bij de diverse geledingen, dan wel doelgroepen binnen de organisatie, waarbij de voorbeeldfunctie van leidinggevend en verantwoordelijke bestuurders een belangrijke rol speelt;
- een organisatiecultuur die integriteit en integer handelen bevordert, zoals bijvoorbeeld een cultuur van elkaar op een goede manier aanspreken.

De bevindingen zijn getoetst aan dit normenkader.

1.6 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is informatie verzameld. Daarvoor zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- Documentanalyse.

De gemeente heeft op de vraag naar de relevante documenten de volgende documenten aangeleverd:

- gedragscode politieke ambtsdragers Lingewaard 2013;
- gedragscode voor ambtenaren;
- regeling ambtseed of belofte gemeente Lingewaard;
- formulier IWP-gesprek.

Deze documenten zijn bestudeerd vanuit het perspectief van het normenkader.

- Interviews.

Tussen 10 december 2019 en 8 januari 2020 zijn interviews gehouden met:

- een afvaardiging van de gemeenteraad;
- de wethouders;
- de burgemeester;
- de griffier;
- de gemeentesecretaris;
- een deel van de managers;
- een deel van de medewerkers.

De te interviewen personen ontvingen bij de uitnodiging voor het interview het interviewprotocol met daarin de vragen. Dit is bijgevoegd als bijlage 1.

Na het interview kregen de betrokkenen een beknopt verslag van het gesprek met daarin de hoofdpunten zoals besproken, met de mogelijkheid tot aanvulling of aanpassing. Van deze mogelijkheid is door een aantal betrokkenen gebruik gemaakt. De verslagen van de gesprekken zijn vertrouwelijk en zijn uitsluitend gebruikt voor het opstellen van de rapportage voor de Rekenkamercommissie.

- Digitale risicoscan.

In januari 2020 is er een risicoscan, zijnde een digitaal in te vullen vragenlijst, uitgezet naar alle medewerkers en leidinggevenden van de gemeente Lingewaard. De vragenlijst voor medewerkers is bijgevoegd als bijlage 2. Vooraf is de risicoscan toegelicht in het managementoverleg van de gemeente Lingewaard. De risicoscan bevatte vragen over risico's, kwetsbaarheden en weerbaarheid van de organisatie rond de volgende aspecten:

- Geld: handelingen rond contante of girale gelden in de vorm van budgetten en het innen of uitkeren van gelden.
- Opdrachtverlening: handelingen rond het verlenen van opdrachten, orders, aanbestedingen en gunningen.
- Contractering: het sluiten van contracten.
- Vertrouwelijke informatie: het omgaan met vertrouwelijke kennis, vertrouwelijke dossiers, documenten en gegevensbestanden.
- Vergunningen: handelingen rond het toekennen en uitgeven van vergunningen.
- Handhaving: handelingen betreffende toezicht, controle, opsporing, vervolging.
- Organisatorische zaken zoals het aannamebeleid en de aandacht die besteed wordt aan integriteitsregels en de toepassing ervan.

De data uit de risicoscan zijn op 19 februari 2020 in het managementoverleg van de gemeente besproken door een van de onderzoekers, in aanwezigheid van de voorzitter van de Rekenkamercommissie. De gemeentesecretaris heeft toegezegd zorg te dragen voor de verdere analyse en planning van de daaruit voortvloeiende acties.

Er heeft geen dossieronderzoek of archiefcontrole plaatsgevonden. Dit betekent dat de gegevens zijn gebaseerd op de aangeleverde documenten, de risicoscan en de interviews. Bij hetgeen in interviews naar voren is gebracht, is gebruik gemaakt van een vorm van cross referencing tussen de interviews, met de risicoscan of met de aangeleverde documenten.

Het onderzoek en de verslaglegging zijn uitgevoerd in de periode december 2019 tot en met februari 2020. Er heeft een presentatie van de uitkomsten van het onderzoek plaatsgevonden aan de Rekenkamercommissie op 4 februari 2020.

Hoofdstuk 2 Inhoud integriteitsbeleid

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 1 centraal: *Is er integriteitsbeleid geformuleerd en wat is de inhoud?*

Voor de beantwoording van deze vraag is gebruikgemaakt van de door de gemeente Lingewaard aangeleverde documenten, zijnde de vastlegging van wat als beleid is bekrachtigd.

Er is geen algemeen integriteitsbeleid door de gemeenteraad noch het college opgesteld of vastgesteld. Evenmin is dit gebeurd binnen de ambtelijke organisatie.

De gemeente Lingewaard heeft het integriteitsbeleid en de wijze van organisatie neergelegd in de volgende documenten:

1. gedragscode politieke ambtsdragers Lingewaard 2013;
2. gedragscode voor ambtenaren;
3. regeling ambtseed of belofte gemeente Lingewaard;
4. formulier IWP-gesprek;
5. regeling melden vermoeden misstand³.

Deze documenten zijn in de volgende paragrafen beschreven op de volgende aspecten:

- inhoud;
- wettelijke grondslag;
- status;
- rechtskarakter;
- bekendheid en toepassing.

2.1 Gedragscode politieke ambtsdragers

Op 31 oktober 2013 stelde de gemeenteraad van Lingewaard deze code vast onder intrekking van de code uit 2010. Aan de vaststelling was een behandeling van het voorstel van het college van burgemeester en wethouders voorafgegaan tijdens een Politieke Avond op 10 oktober 2013.

Inhoud van de code

Deel I van de code bevat de bekende kernbegrippen van integriteit met een beschrijving van de betekenis ervan en wat dit betekent voor het functioneren van politieke ambtsdragers:

1. Dienstbaarheid
2. Functionaliteit

³ Aangezien dit document een concept is en na het onderzoek is aangeleverd, wordt het verder niet besproken.

3. Onafhankelijkheid
4. Openheid
5. Betrouwbaarheid
6. Zorgvuldigheid

Deel II bevat de eigenlijke gedragscode, die geldt voor bestuurders en de gekozen volksvertegenwoordigers van de gemeente Lingewaard.

De code bevat de volgende onderwerpen:

1. Belangenverstrengeling
2. Informatie
3. Geschenken, diensten en uitnodigingen
4. Bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen, buitenlandse reizen en voorzieningen
5. Voorzieningen
6. Vermoeden van integriteitsschending

Wettelijke grondslag

De vaststelling van de code is gebaseerd op artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet, dat bepaalt dat de gemeenteraad een gedragscode vaststelt.

Status van de gedragscode

Hoewel de gedragscode geen toelichting heeft, is uit de literatuur bekend dat de status van de gedragscode die is van een richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers. Daarnaast heeft de gedragscode tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur.

Rechtskarakter van de gedragscode

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode is een aanvulling op wettelijke regels en bevat gedragsnormen en regels over procedures die zowel de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers als van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten.

De code vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven ervan heeft geen directe rechtsgevolgen. Er is sprake van zelfbinding. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich te verantwoorden over de naleving ervan. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van het politieke debat en kan politieke gevolgen hebben. De Model gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers⁴ bevat een overzicht van de mogelijke gevolgen.

⁴ Dit is een publicatie van VNG, IPO, De Unie van Waterschappen en Ministerie van BZK van maart 2015

Bekendheid en toepassing

Uit de interviews met de politieke ambtsdragers blijkt dat alle geïnterviewden weten van het bestaan van de gedragscode. Wat betreft de inhoud geeft iedereen aan dat het vanwege het grote aantal geboden en verboden onmogelijk is om deze uit het hoofd te kennen. Wel zijn de geïnterviewden zich bewust van de intentie en strekking van de gedragscode.

2.2 Gedragscode voor ambtenaren

De gemeente kent een gedragscode voor ambtenaren, vastgesteld op 4 april 2006. Deze is opgenomen in het personeelshandboek dat is vastgesteld op 18 december 2019 in verband met de invoering van de Wnra (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren).

Inhoud van de code

De code bevat de volgende onderwerpen:

1. Goed ambtenaarschap
2. Vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie
3. Nevenfuncties en andere privéactiviteiten
4. Geschenken, aanbiedingen en incidentele vergoedingen
5. Uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners
6. Verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen en personeelsregelingen
7. Belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's
8. Reageren op niet-integere zaken
9. De leidinggevende draagt het integriteitsbeleid uit

Wettelijke grondslag

In de toelichting bij de code wordt verwezen naar artikel 15:1 van de collectieve rechtspositieregeling voor gemeentepersoneel, de CAR-UWO, waarin de verplichting is neergelegd zich te gedragen 'zoals een goed ambtenaar betaamt'. Het niet nakomen van deze verplichting kan worden beschouwd als plichtsverzuim en kan worden bestraft.

De CAR-UWO bevatte diverse artikelen met geboden en verboden voor de ambtenaar. In het kader van de invoering van de Wnra is per 1 januari 2020 de CAR-UWO komen te vervallen en geldt de CAO Gemeenten. Daarin is niets geregeld ten aanzien van integriteit.

De nieuwe Ambtenarenwet van 9 maart 2017 bevat diverse bepalingen, zoals de verplichting integriteitsbeleid en een gedragscode vast te stellen, zorg te dragen voor registraties en in het openbaar verantwoording af te leggen over de uitvoering van het beleid. Algemeen wordt aangenomen dat volgens het Wnra-overgangsrecht de bestaande codes blijven gelden.

Om helemaal zeker te zijn dat bestaande regels blijven gelden, wordt geadviseerd dat overheidswerkgevers nieuwe regels kunnen opstellen of bestaande in overeenstemming met de ondernemingsraad kunnen bekrachtigen op grond van het recht dat een werkgever heeft om haar personeel te instrueren.

Status van de gedragscode

De gedragscode vermeldt dat integriteit geen optelsom is van vastomlijnde gedragsregels. Het gaat om een integere houding. In de gedragscode zijn voor veelvoorkomende situaties de regels beschreven. 'Ze zijn bedoeld om de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van ons gemeentelijk apparaat te waarborgen.' 'De gedragscode is bedoeld als een steuntje in de rug', aldus de toelichting bij de code. Ten aanzien van integer handelen wordt in de code iets meer verwacht van leidinggevend en bestuurders. Zij dienen, volgens de code, niet alleen het goede voorbeeld te geven, maar hebben ook een speciale voortrekkersrol, bijvoorbeeld als het gaat om het centraal maken van afspraken en in het begeleiden van medewerkers en het maken van werkbare afspraken.

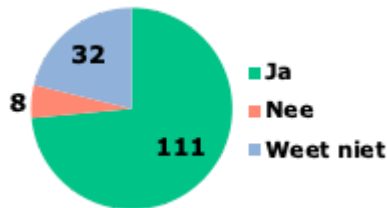
Rechtskarakter van de gedragscode

De gedragscode bevat bij de negen onderwerpen diverse geboden en verboden. In totaal gaat het om 50 geboden en verboden. In de toelichting bij de code staat een uitgebreide beschrijving hoe de geboden en verboden begrepen moeten worden. De toelichting bevat ten slotte een verwijzing hoe de code zal worden gehandhaafd. De leidinggevende heeft de taak ongewenst gedrag van een medewerker bespreekbaar te maken, te corrigeren en zo nodig strafmaatregelen te treffen. Als medewerkers misstanden signaleren, moeten zij zich vrij voelen om deze aan te kaarten. Er mag niet 'gelekt' worden naar de pers en hoewel het Wetboek van Strafrecht (artikel 162) een ambtenaar verplicht aangifte te doen als hij of zij kennis heeft van een ambtsmisdrijf, geeft de gemeente aan dat het niet de bedoeling is dat hij of zij zelfstandig aangifte doet, maar hiervoor contact opneemt met de leidinggevende. Verder wordt verwezen naar het bestaan van een gemeentelijke vertrouwenspersoon, de klokkenluidersregeling en 'eventuele overige richtlijnen voor het omgaan met integriteitsaantastingen'. Welke dit zijn, staat niet vermeld.

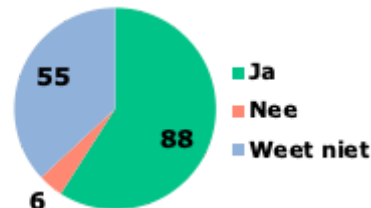
Bekendheid en toepassing

Onderdeel van de risicoscan is dat gevraagd is naar de bekendheid van enkele belangrijke regelingen, zoals de Geschenkenregeling, en hoe omgegaan wordt met het vervullen van nevenfuncties. Van de respondenten is ruim een kwart (27%) niet op de hoogte van het bestaan van een Geschenkenregeling (figuur 1).⁵ 41% van de respondenten weet niet of er beleid is dat is gericht op nevenfuncties (figuur 2).

⁵ Voor alle getoonde figuren telt dat van het aantal respondenten in totaal 167 medewerkers de vragenlijst hebben ingevuld. Dit is 55% van het totale aantal medewerkers in vaste dienst. Uitgaande van de verdeling van respondenten over de teams kan uitgegaan worden van een representatieve verdeling. In de figuren staan de absolute aantallen medewerkers genoemd. Dit kunnen wisselende aantallen zijn omdat medewerkers soms vragen hebben overgeslagen.



Figuur 1 Bekend met de Geschenkenregeling



Figuur 2 Bekend met beleid nevenfuncties

Uit de interviews komt naar voren dat volgens een deel van de medewerkers de regels voor integer handelen binnen de gemeente niet goed vindbaar zijn.

2.3 Regeling ambtseed of belofte gemeente Lingewaard

Deze regeling is in werking getreden op 1 oktober 2016 en vervangt de regeling van 1 juni 2012.

Inhoud van de regeling

De regeling bevat vier artikelen, inclusief de citeertitel en de bepaling van de inwerkingtreding.

Artikel 1 omschrijft wat onder een ambtseed of belofte wordt verstaan: 'Een plechtige verklaring dat men de waarheid spreekt of zal spreken of iets belooft te doen.'

Artikel 2 beschrijft de verplichting tot het afleggen van de ambtseed of belofte, wanneer en door wie dat gebeurt.

De wijze waarop dit gebeurt staat in artikel 3, met de verplichting een formulier te ondertekenen.

Artikel 4 geeft de citeertitel en de inwerkingtreding weer.

Wettelijke grondslag

Het afleggen van de ambtseed of belofte is een verplichting voor de werknemer op grond van artikel 7 van de nieuwe Ambtenarenwet.

Status van de regeling

De regeling bevat geen toelichting, maar uit de geschiedenis van het ontstaan van de regeling is duidelijk dat hiermee wordt beoogd de onkreukbaarheid van de overheidsmedewerker te borgen.

Rechtskarakter van de regeling

Het vaststellen en uitvoeren van de regeling is een wettelijke verplichting en een eis voor ieder persoon die een dienstbetrekking bij de overheid wenst.

Bekendheid en toepassing

Uit de ontvangen informatie blijkt dat alle medewerkers de eed of de belofte hebben afgelegd, sommige medewerkers zelf vaker dan eens na een wisseling van functie. De gemeentesecretaris en het management besteden veel aandacht en tijd aan de ceremonie die hiermee gepaard gaat.

Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om (nieuwe) medewerkers te wijzen op het belang van integer handelen.

2.4 Formulier IWP-gesprek

Dit formulier is bedoeld om de afspraken vast te leggen die tussen de leidinggevende en de medewerker worden gemaakt.

Inhoud van de regeling

Uit de gedragscode voor ambtenaren is alleen het onderwerp nevenfunctie opgenomen in het formulier. Daarnaast is 'pesten' een verplicht onderdeel dat besproken wordt.

Wettelijke grondslag

Niet van toepassing: het formulier is een eigen keuze.

Status van de regeling

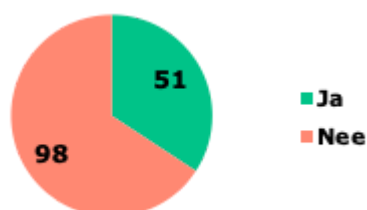
Het formulier wordt geacht te worden gebruikt door alle leidinggevenden en medewerkers.

Rechtskarakter van de regeling

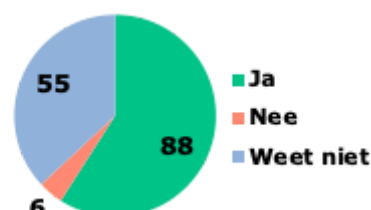
Aan het formulier is geen wettelijke regeling gebonden.

Bekendheid en toepassing

Dat medewerkers van de gemeente Lingewaard een nevenfunctie vervullen is geen uitzondering. Voor ongeveer een derde (34%) van de respondenten is dat het geval (figuur 3). Toch blijkt meer dan 40% niet op de hoogte te zijn van het beleid ten aanzien van nevenfuncties (figuur 4).



Figuur 3 Vervullen nevenfunctie



Figuur 4 Bekend met beleid nevenfuncties

Hoofdstuk 3 Implementatie integriteitsbeleid

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 2 centraal: *Is het beleid geïmplementeerd en zo ja, hoe?*

Binnen de gemeente Lingewaard is er voor de gemeenteraad, noch voor het college, noch voor de ambtelijke organisatie sprake van een planmatige implementatiestrategie, inclusief een combinatie van een stimulerings- en nalevingsstrategie conform het normenkader, van integriteitsbeleid of integriteit als onderwerp. In dit hoofdstuk richten we ons derhalve vooral op de gerichte acties binnen de gemeente Lingewaard om het thema integriteit expliciet aan de orde te stellen.

3.1 Gemeenteraad

Gedragscode

De geïnterviewde gemeenteraadsleden geven aan dat er duidelijke richtlijnen en afspraken zijn rond integriteit. Het merendeel daarvan ligt vast in de geldende gedragscode. Deze code wordt momenteel herzien en hiervoor is een werkgroep Integriteit ingesteld (zie ook hoofdstuk 5) bij de start van het nieuwe collegeakkoord.

Screening

Met nieuwe raadsleden wordt het onderwerp integriteit bij de introductie door de griffier expliciet besproken, maar van gemeentezijde is er geen screening op integriteit noch zijn er afspraken over gemaakt. De eigen partij is verantwoordelijk voor de selectie van de kandidaat-raadsleden. Landelijke partijen kunnen gebruikmaken van informatie van hun partijbureau. Uit de interviews blijkt dat partijen een eigen invulling geven aan de selectieprocedure en de screening op integriteit.

Implementatie

Daarnaast is in het collegeakkoord afgesproken dat er minimaal één keer per jaar in de raad en in het college specifiek aandacht wordt besteed aan integriteit. Bij de start van de nieuwe raadsperiode zijn enkele workshops rond het thema integriteit gegeven door een externe deskundige. Deze workshops werden als nuttig ervaren. De bedoeling is om begin 2020 een workshop of bijeenkomst te organiseren vanuit de werkgroep Integriteit om het thema opnieuw aan de orde te stellen en tevens verdere input op te halen voor de nieuw op te stellen gedragscode.

3.2 College van burgemeester en wethouders

Gedragscode

De gedragscode voor raadsleden geldt ook voor de leden van het college van burgemeester en wethouders.

Screening

Nieuwe wethouders ondergaan, voorafgaand aan hun installatie, een integriteitsscreening. In de interviews is verklaard dat dit de reguliere screening is die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aanbevolen (*Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2017.*)

Implementatie

Tijdens de interviews met de leden van het college van burgemeester en wethouders is verklaard dat het onderwerp integriteit regelmatig besproken wordt tijdens de collegevergaderingen en ook tijdens zogenoemde heidagen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een collegelid zich onthoudt van de beraadslaging en de besluitvorming als hij of zij op enigerlei betrokken is bij een bepaald onderwerp. Dit wordt opgenomen in de besluitenlijst.

3.3 De ambtelijke organisatie

Ambtseed of belofte en uitreiken gedragscode

Nieuwe medewerkers leggen bij hun aanstelling de ambtseed of belofte af. Ook inhuurkrachten die langer dan zes weken bij de gemeente werken leggen de ambtseed of belofte af. Inhuurkrachten die korter dan zes weken bij de gemeente werken ondertekenen een verklaring.

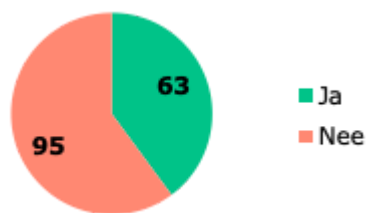
Bij het afleggen van de ambtseed of belofte, of het ondertekenen van de verklaring, wordt de geldende gedragscode uitgereikt. Met de overgang van ambtelijke aanstelling naar arbeidscontract volgens het burgerlijk recht, heeft de werkgever ervoor gekozen om iedereen een arbeidscontract te laten tekenen met als bijlage de gedragscode. Deze gedragscode moet de medewerker ook tekenen (voor gezien). Ondertekening van de contracten en codes vindt in de komende maanden plaats. Eén kopie daarvan wordt toegevoegd aan het persoonsdossier.

De gemeente Lingewaard organiseert ieder kwartaal een bijeenkomst waarin het afleggen van de ambtseed of belofte door nieuwe medewerkers plaatsvindt. Hierin wordt het thema integriteit besproken en daarbij wordt benadrukt dat medewerkers dilemma's en vragen intern bespreekbaar kunnen en moeten maken. De leidinggevenden van de nieuwe medewerkers zijn hierbij aanwezig.

Medewerkers geven in de interviews aan dat zij het afleggen van de ambtseed of belofte serieus nemen. Soms wordt bij een wisseling van functie aan medewerkers gevraagd om opnieuw de ambtseed of belofte af te leggen.

Introductieprogramma

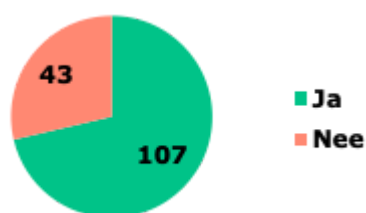
Een mogelijkheid om ook aandacht te besteden aan integriteit is om dit aan de orde te stellen tijdens een introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Uit de risicoscan blijkt dat 40% van de respondenten een dergelijk programma heeft doorlopen (figuur 5).



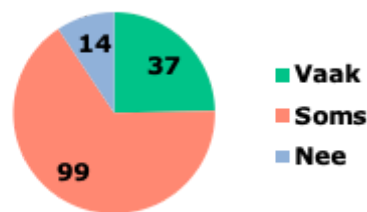
Figuur 5 Deelname introductieprogramma

Aandacht voor integriteit op de werkvloer

Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor het thema integriteit per afdeling verschilt. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de risicoscan. Meer dan 70% van de respondenten geeft aan dat het onderwerp integriteit aan de orde komt tijdens het werkoverleg (figuur 6). Ook bevestigen bijna alle respondenten (90%) dat het onderwerp integriteit regelmatig aan de orde wordt gesteld bij verschillende gelegenheden (figuur 7). Medewerkers benadrukken de noodzaak van een veilig klimaat om integriteitskwesties te bespreken.



Figuur 6 Integriteit in werkoverleg



Figuur 7 Integriteit elders aan de orde

In de teams die meer externe relaties/werkzaamheden hebben, lijkt er meer aandacht te zijn voor het thema integriteit; het accent lijkt daar te liggen op het goed omgaan met externe partijen. In enkele teams zijn gerichte afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over het aannemen van geschenken (als verbijzondering van de gedragscode).

Omgaan met kwetsbare handelingen

Uit de risicoscan wordt duidelijk dat alle medewerkers op enigerlei wijze betrokken zijn bij handelingen die als kwetsbaar kunnen worden aangemerkt.

Het betreft dan handelingen die te maken hebben met geld, opdrachtverlening, contractering, vertrouwelijke informatie, vergunningen of handhaving (zie voor de omschrijving paragraaf 1.6).

Er bestaan binnen de gemeente Lingewaard verschillende voorschriften, zoals procesbeschrijvingen, richtlijnen, procedures of handboeken voor de uitvoering van diverse kwetsbare handelingen. Daarmee is het risico van niet-integer handelen aanzienlijk afgedekt. Uit de risicoscan blijkt dat deze voorschriften bij de desbetreffende medewerkers bekend zijn en ook door hen worden nageleefd. Via de periodieke interne controle (IC) van de administratieve organisatie (AO) en door de jaarlijkse accountantscontroles, wordt de actualiteit van de voorschriften bewaakt.

Met het oog op informatieveiligheid heeft niet iedere medewerker toegangsrechten tot alle beschikbare informatie over de burgers van de gemeente Lingewaard. Medewerkers hebben toegangsrechten voor zover de functie dit vereist. De gemeentesecretaris ontvangt periodiek een rapportage over het gebruik van informatie en de toegangsrechten.

Trainingen en cursussen

In de gemeente Lingewaard is in de afgelopen vijf jaar geen training over integriteit geweest. Wel was er een training voor de gehele ambtelijke organisatie over informatiebeveiliging en e-mailverkeer. Dit is niet aangekaart onder de noemer integriteit, maar is er wel een onderdeel van. Naast de ambtelijke organisatie, hebben ook de op dit moment zittende collegeleden aan de training deelgenomen. Ook hebben enkele medewerkers binnen hun afdeling een specifieke training gehad, bijvoorbeeld een assertiviteitstraining om de weerbaarheid richting de burgers te vergroten, ook op het gebied van integriteit.

Hoofdstuk 4 Verankering van het integriteitsbeleid in het dagelijks gedrag

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 3 centraal: *Is het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in het dagelijks gedrag verankerd?*

Voor de beantwoording van deze vraag baseren wij ons met name op de interviews, aangevuld met de risicoscan. Hierin is doorgevraagd op hoe integriteit in het eigen handelen zichtbaar is. Wat hieronder wordt aangegeven is een weergave van wat op basis van de gesprekken als aannemelijk en waarschijnlijk⁶ is aan te merken.

4.1 Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Bewustzijn rond integriteit en moreel kompas

De geïnterviewde raadsleden en de collegeleden zijn zich bewust van integer handelen om (vermeende) belangenverstrengeling te vermijden. Zij geven aan dat zij binnen de gemeente een voorbeeldfunctie vervullen. Door de verwevenheid van zowel raadsleden als wethouders met de gemeenschap, is dit niet altijd eenvoudig. Waar nodig onthouden raadsleden en wethouders zich van woordvoerderschap, deelname aan beraadslagingen of deelname aan de besluitvorming.

Het college is zich bewust van de noodzaak van een moreel kompas in het handelen als bestuurder van de gemeente. Er zijn in dat kader soms ongeschreven regels die structureel worden toegepast, zoals de afspraak dat een wethouder bij gesprekken met belangenorganisaties of burgers altijd vergezeld wordt door een van de ambtenaren. Daarnaast zijn er verschillende procedures om particuliere belangen en het algemeen belang tegen elkaar af te wegen. Een deel van deze procedures is schriftelijk vastgelegd.

Bespreken van integriteitskwesties en dilemma's en moreel kompas

Raadsleden kunnen dilemma's binnen hun fractie bespreken. Daarnaast kunnen zij te rade gaan bij de griffier of bij de burgemeester. In de gesprekken komt naar voren dat met name de griffier door de raadsleden met enige regelmaat wordt geconsulteerd over kwesties. Raadsleden geven aan dat het onderling vertrouwen goed is en dat men elkaar onderling aanspreekt, bij voorkeur onder vier ogen en in de eigen fractie.

⁶ In onderzoek op basis van interviews wordt gebruik gemaakt van de driedeling aannemelijk, waarschijnlijk en zeker als gradaties van feitelijkheid. Aannemelijk wordt gebruikt als te interviewen personen consistent zijn bij verschillende vragen naar vergelijkbare situaties. Waarschijnlijk wordt gebruikt als uit vergelijking van verschillende interviews een consistent beeld naar voren komt. Zekerheid kan alleen gebruikt worden als er voldoende feitelijke waarnemingen zijn geweest.

Binnen het college wordt regelmatig over integriteit gesproken. Wethouders ervaren dat er onderling in grote openheid over wordt gesproken, zowel over integriteit in algemene zin als naar aanleiding van dilemma's of uitkomsten van de screening van nieuwe wethouders.

Het college is zich bewust van het risico van negatieve beeldvorming, waartegen een politieke ambtsdrager zich moeilijk kan verdedigen. Preventie is wel belangrijk en dat betekent dat de leden van het college zich bewust zijn van wat zij wel of niet doen in het persoonlijk leven binnen de gemeenschap.

De wethouders hebben met elkaar de principeafspraken gemaakt dat zij geen kosten declareren, behalve kosten voor opleidingen en congressen. Dit om iedere schijn van gebrek aan integriteit te vermijden. Declaraties en bestuurskosten worden gepubliceerd en geschenken worden gemeld volgens de voorgeschreven procedures. Nevenfuncties binnen de gemeente worden vermeden om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Transparantie is een belangrijke waarde voor de organisatie.

Bewaken en verankeren van integriteit

De burgemeester vervult een rol in het bewaken en verankeren van integriteit in het gedrag, door ervoor te zorgen dat het thema op de agenda komt en door in individuele gesprekken het thema (vragenderwijs) aan de orde te stellen, in een veilig klimaat van onderling vertrouwen. Wanneer er een vermoeden van integriteitsschending wordt gemeld, is de regie op de vervolgstappen in handen van de burgemeester. Hiervoor is geen protocol vastgelegd.

4.2 De ambtelijke organisatie

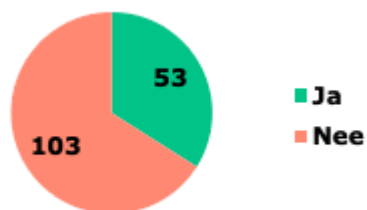
Kwetsbare handelingen

De geïnterviewde medewerkers en leidinggevenden geven in de interviews blijk van integriteitsbewustzijn; zij zijn zich bewust van hun rol als vertegenwoordiger van de gemeente en zetten zich in om een integere overheid te zijn. Zij zijn bekend met het bestaan van de gedragscodes, ook al kennen zij niet alle (50) geboden en verboden uit hun hoofd die hierin zijn opgenomen.

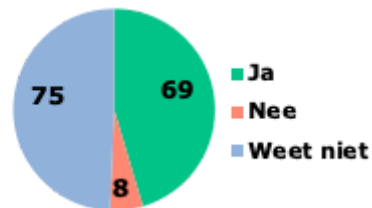
Medewerkers werken niet alleen in de gemeente Lingewaard, velen wonen er ook. Dit brengt medewerkers die beschikkingen of vergunningen behandelen naar hun eigen gevoel soms in een wat lastig parket. Waar mogelijk laten zij aanvragen van vrienden en bekenden door een collega behandelen.

Uit de risicoscan komt naar voren dat een derde deel (34%) van de respondenten inderdaad handelingen verricht met betrekking tot kwetsbare processen, waarbij het risico van belangenverstrengeling bestaat (figuur 8).

Zoals blijkt uit de interviews, is het aan de teams en de medewerkers zelf om hier goed mee om te gaan. Meer dan de helft (55%) van de respondenten weet niet dat hier beleid voor bestaat (figuur 9).



Figuur 8 Verrichten kwetsbare handelingen

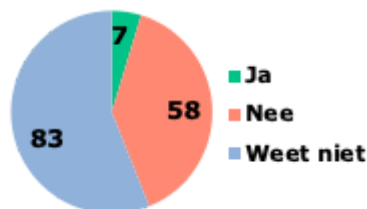


Figuur 9 Weten hoe te handelen

Omgaan met kwetsbare handelingen

Gemeenten hanteren diverse methoden om de risico's die verbonden zijn aan de uitvoering van kwetsbare processen, met kans op belangenverstrengeling, te verkleinen zoals functieroulatie en het toepassen van het vierogenprincipe.

De gemeente Lingewaard kent geen beleid gericht op functieroulatie (figuur 10).



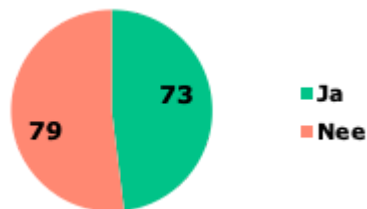
Figuur 10 Beleid gericht op functieroulatie

Het vierogenprincipe wordt toegepast op verschillende afdelingen waar gewerkt wordt met beschikkingen of vergunningen. De wijze waarop men het vierogenprincipe precies vormgeeft kan verschillen, afhankelijk van de aard en de zwaarte van het besluit. Bijvoorbeeld: in het sociaal domein wordt gewerkt met kwaliteitsmedewerkers die de maatwerkoplossingen toetsen, bij andere afdelingen kijkt een collega of de leidinggevende mee.

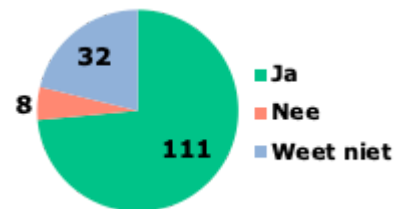
Er is een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid. Voor onderhandse aanbestedingen zijn de mandaten duidelijk en zijn er heldere procedures en regels om voor gunning een zo rechtvaardig mogelijke spreiding te verkrijgen over lokale en niet-lokale leveranciers. De afdeling Inkoop en de leidinggevende kijken mee bij onderhandse aanbestedingen.

Bekendheid met regelingen

Medewerkers weten dat geschenken altijd gemeld moeten worden, maar vragen zich af of dit altijd gebeurt. Het is voor de verdere uitwerking van het integriteitsbeleid van belang om hier aandacht aan te besteden, omdat uit de risicoscan naar voren komt dat bijna de helft (38%) van de respondenten wel eens relatiegeschenken aangeboden krijgt (figuur 11). Iets meer dan een kwart van de respondenten (27%) blijkt niet op de hoogte te zijn van een Geschenkenregeling (figuur 12).



Figuur 11 Aangeboden relatiegeschenken



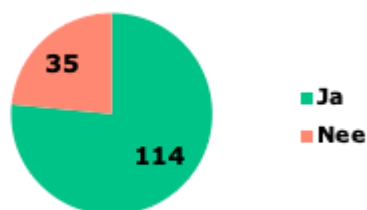
Figuur 12 Bekend met geschenkenregeling

Enige tijd geleden heeft de gemeente een brief naar relaties gestuurd om haar beleid aangaande het aannemen van geschenken toe te lichten. Bedrijven houden zich hier in het algemeen goed aan.

Nevenfuncties moeten worden gemeld, net zoals dit geldt voor de raadsleden en het college. Zie hierbij ook figuur 5, waarin zichtbaar wordt dat 40% van de respondenten niet op de hoogte is van het beleid ten aanzien van nevenfuncties.

Bespreken van integriteitskwesaties en dilemma's

Medewerkers geven aan dat zij dilemma's uit de praktijk in hun team kunnen bespreken: sommigen doen dit vooral met één of enkele collega's, anderen bespreken het eerder met de leidinggevende. Uit de risicoscan blijkt dat de meeste medewerkers (77%) weten waar ze terecht kunnen voor adviezen over integriteitskwesaties en ambtelijke dilemma's (figuur 13).



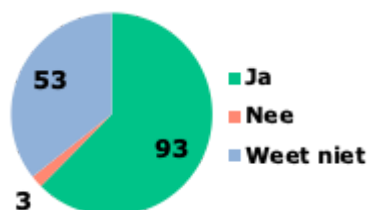
Figuur 13 Bekend met mogelijkheden advies in te winnen over integriteitskwesaties

Elkaar onderling van advies voorzien op basis van een vraag gebeurt wel, maar ongevraagd advies geven of elkaar aanspreken op integriteitsthema's gebeurt niet in alle teams. Ook worden verschillen in opvattingen over mogelijke integriteitsdilemma's niet altijd doorgesproken.

Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers die raadsvoorstellen maken met enige regelmaat spanning voelen tussen wat zij inhoudelijk de beste keuze vinden en wat er politiek-bestuurlijk van hen verwacht wordt. Sommige medewerkers voelen zich geholpen of gesteund door hun leidinggevende, andere minder. Medewerkers geven wel aan dat zij de rol van de leidinggevende bij het thema integriteit belangrijk vinden. Zij verwachten dat de leidinggevende het goede voorbeeld geeft, grenzen aangeeft, regels bewaakt en integriteit regelmatig bespreekbaar maakt in het team.

Vertrouwenspersonen

Veel medewerkers (62% van de respondenten), maar lang niet alle, weten dat er vertrouwenspersonen zijn, zo blijkt uit de risicoscan (figuur 14) met betrekking tot de vraag: 'Is er binnen uw organisatie een vertrouwenspersoon integriteit aangesteld?'.

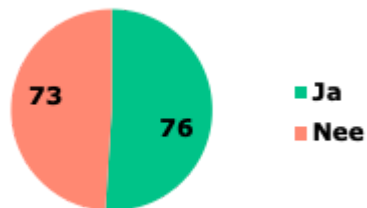


Figuur 14 Bekend met vertrouwenspersonen

Veel medewerkers (80% van de respondenten) weten wie de vertrouwenspersonen zijn en zij vinden deze personen ook gemakkelijk te benaderen. Naast interne vertrouwenspersonen, heeft de gemeente Lingewaard ook externe vertrouwenspersonen. In de risicoscan is geen onderscheid gemaakt tussen interne en externe vertrouwenspersonen. Onbekend is of de medewerkers die weten wie de vertrouwenspersonen zijn ook weten dat er externe vertrouwenspersonen zijn.

Medewerkers benaderen vertrouwenspersonen wel over zaken waarmee zij worstelen, maar niet over integriteitskwesaties. Geen van de geïnterviewde medewerkers heeft de vertrouwenspersonen benaderd met de vraag om advies bij een ervaren integriteitsdilemma, ook niet als het lastig bespreekbaar was met directe collega's of de leidinggevende. In andere situaties worden de vertrouwenspersonen incidenteel door medewerkers benaderd voor ondersteuning bij (de voorbereiding van) voor de desbetreffende medewerker lastige gesprekken.

Toch kunnen de vertrouwenspersonen een belangrijke functie vervullen ingeval men in de organisatie hoort van niet-integer handelen. Iets meer dan de helft (51%) van de respondenten antwoordt instemmend op de vraag: 'Heeft u weleens gehoord van gevallen van niet-integer handelen binnen uw organisatie?' (figuur 15).



Figuur 15 Bekend met niet-integer handelen

Wanneer de vertrouwenspersonen worden benaderd voor de melding van een (vermoeden van) integriteitsschending, sturen de vertrouwenspersonen de melding met instemming van de melder door naar de gemeentesecretaris.

Hoofdstuk 5 Monitoring en aanpassing integriteitsbeleid

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 4 centraal: *Wordt het beleid regelmatig gemonitord en zo ja, leidt die monitoring dan tot eventuele aanpassing van het beleid?*

Werkgroep Integriteit

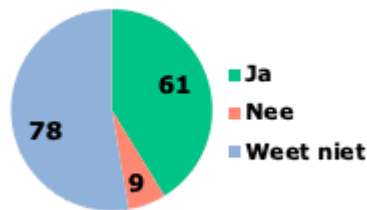
Bij de start van de nieuwe raadsperiode in 2018 is een werkgroep Integriteit ingesteld, onder leiding van de burgemeester. Deze bestaat uit de gemeentesecretaris, een van de wethouders, twee raadsleden, de griffier en een medewerker van Personeel en Organisatie. De werkgroep wil het thema integriteit voor politieke ambtsdragers verder uitwerken. Een van de acties is het aanpassen van de gedragscode. Beoogd wordt om een eigen code voor de gemeente Lingewaard te maken, in plaats van de landelijke modelcode over te nemen. De nieuwe code moet gelden voor zowel de raad als het college. De verwachting is dat de nieuwe code in de loop van 2020 gereed is. Na vaststelling van de code zal worden gezien welke doorwerking deze heeft voor de ambtelijke gedragscode. Datzelfde geldt voor de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek.

Melden van integriteitskwesties

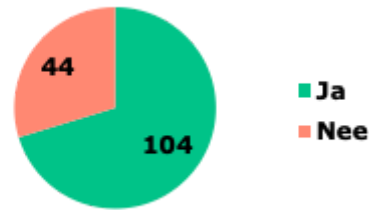
Er is in de afgelopen vijf jaar geen melding gedaan van of klacht geweest over een (vermoeden van) integriteitsschending binnen de gemeente Lingewaard. Derhalve hebben er geen integriteitsonderzoeken plaatsgevonden en is er evenmin een integriteitsrapportage opgesteld.

Wanneer er een melding van een (vermeende) integriteitsschending plaatsvindt, vindt er onderzoek plaats onder regie van de burgemeester of de gemeentesecretaris. Waar nodig wordt extern advies ingewonnen over wat geoorloofd is binnen de vigerende wet- en regelgeving. Een specifieke schending heeft in het verleden geleid tot ontslag van een medewerker uit de ambtelijke organisatie. Ook al is dit meer dan vijf jaar geleden, zowel het college als de medewerkers zijn zich bewust van de impact die deze zwaarwegende maatregel heeft gehad. Indien er wel een melding en dus een onderzoek plaatsvindt, zal er een rapportage worden opgesteld. Deze rapportage zal met de ondernemingsraad worden besproken en is vervolgens openbaar.

Er is veel onbekendheid ten aanzien van de procedures waarin duidelijk is geregeld hoe er binnen de organisatie wordt omgegaan met gevallen van niet-integer handelen. Dat geldt voor 59% van de respondenten (figuur 16). Niettemin weet 70% van de respondenten wel hoe zij zelf moet omgaan met dergelijke situaties (figuur 17).



Figuur 16 Bekend met procedure melding



Figuur 17 Weten hoe zelf te handelen

Medewerkertevredenheidsonderzoek en IWP-gesprek

Medewerkers geven aan dat het thema integriteit niet expliciet in het periodiek uitgevoerde medewerkertevredenheidsonderzoek aan bod komt en evenmin op een andere wijze, bijvoorbeeld in de vorm van een monitor. Wel worden in het jaarlijkse IWP-gesprek specifiek eventuele nevenwerkzaamheden, het onderwerp 'pesten op de werkvloer' en de relatie met de leidinggevende aan de orde gesteld.

Adviezen van interne of externe adviseurs en van accountants

Voor zover door de gemeente is te achterhalen, zijn er in de afgelopen vijf jaar geen adviezen door een accountant gegeven die zaken rond integriteit of kwetsbare handelingen betroffen. Vanuit de CISO (Chief Information Security Officer) is geadviseerd om een getekende gedragscode op te nemen in het persoonsdossier. Dit heeft de gemeente Lingewaard opgenomen in de overgang van ambtelijke aanstelling naar arbeidscontract volgens het burgerlijk recht.

Hoofdstuk 6 Nieuwe wetgeving en andere relevante ontwikkelingen

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 5 centraal: Is er nieuwe wetgeving of zijn er andere ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid?

Een belangrijke ontwikkeling is de totstandkoming van het Netwerk Weerbaar Bestuur op instigatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast geldt dat per 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) van toepassing is en de nieuwe Ambtenarenwet geldt.

Netwerk Weerbaar Bestuur

Om gezamenlijk het hoofd te bieden aan oneigenlijke beïnvloeding van politieke ambtsdragers en aantasting van de democratische rechtsstaat en de open samenleving, is er in het voorjaar van 2018 een netwerk van diverse overheidsorganisaties opgericht. Aanleiding was onder andere de monitor *Integriteit en Veiligheid 2016*, met als uitkomst dat 27% van de politieke ambtsdragers in de voorafgaande twaalf maanden te maken had met agressie en geweld. Van hen zei 9% dat de mogelijkheid van geweldsincidenten invloed heeft op hun eigen besluitvorming. Ongeveer één op de drie politieke ambtsdragers zag of vermoedde dat collega-ambtsdragers bepaalde regels rond integriteit niet altijd naleefden.

Uit het onderzoek naar de criminele beïnvloeding van het lokaal bestuur bleek dat 24% van de burgemeesters, 11% van de wethouders en 8% van de raadsleden te maken had met bedreiging met een crimineel oogmerk. In bijna een kwart van de gemeenten gaven één of meer respondenten aan dat er in het afgelopen jaar geprobeerd was om te infiltreren in het openbaar bestuur.

De partners van het netwerk willen naar een volgend niveau met betrekking tot de aanpak van intimidatie, geweld en integriteitsvraagstukken in relatie tot ondermijning. Het netwerk zet in op preventie, repressie en nazorg.

De doelen van het netwerk zijn:

- | | |
|---------------------------|---|
| 1. Verdieping: | politieke ambtsdragers zijn zich meer bewust van de risico's en kennis. |
| 2. Communicatie: | politieke ambtsdragers weten waar zij terechtkunnen. |
| 3. Handelingsperspectief: | politieke ambtsdragers weten wat zij kunnen doen. |
| 4. Normstelling: | politieke ambtsdragers en directe omgeving stellen een hogere norm. |

De looptijd van het netwerk is onbepaald. Na één jaar wordt de intentieverklaring herijkt en daarna tweejaarlijks.

Nieuwe Ambtenarenwet

De Wnra geeft in artikel 4 en 5 een aantal verplichtingen aan die van belang zijn voor het integriteitsbeleid en de monitoring daarvan door de gemeente. In het kort betreft dit de verplichting tot:

- het opstellen van een integriteitsbeleid (art. 4 lid 1);
- het opnemen van integriteit in de functioneringsgesprekken en het aanbieden van scholing en vorming op dit gebied (art. 4 lid 2);
- het opstellen van een gedragscode voor goed ambtelijke handelen (art. 4 lid 3);
- het jaarlijks openbaar maken van een verantwoording (art. 4. lid 4);
- het afleggen van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding (art. 5 lid 1a);
- de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren en de openbaarmaking ervan voor zover noodzakelijk (art. 5 lid 1b en 1c);
- aanwijzing van ambtenaren die kwetsbare handelingen verrichten (art. 5 lid 1d);
- een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levend vermoeden van misstanden binnen de organisatie en de bescherming tegen nadelige gevolgen voor de melder (art. 5 lid 1e en lid 2).

Bijlage 1 Interviewprotocol

Rekenkamercommissie gemeente Lingewaard – Onderzoek naar het integriteitsbeleid

Opdrachtgever

Het onderzoek wordt verricht in opdracht van de Rekenkamercommissie gemeente Lingewaard.

Aanleiding van het onderzoek

Voor het functioneren van het openbaar bestuur is vertrouwen van groot belang. Dit maakt integriteit onmisbaar voor het functioneren van de overheid. Integriteit is een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de hele organisatie: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Op dit moment spelen, voor zover bekend, geen actuele integriteitskwesties. De Rekenkamercommissie doet dit onderzoek vanuit de visie dat een goed werkend integriteitsbeleid helpt om de integriteit te bewaken. Het gaat dan ook om inzicht in beleid en implementatie daarvan, niet om onderzoek naar individuele personen.

Doelen van het onderzoek

Samengevat zijn de doelen van de Rekenkamercommissie het onderzoeken:

1. of integriteit in het dagelijks handelen van de verschillende actoren in het gemeentebestuur een punt van overweging is;
2. of, indien niet-integer gedrag wordt geconstateerd of vermoed, dit op de juiste wijze wordt gemeld;
3. hoe met meldingen is omgegaan en of er uit meldingen ook lering is getrokken (adequate opvolging).

Daarnaast wordt geïnventariseerd of en zo ja, hoeveel integriteitsschendingen in de afgelopen vijf jaar zijn gemeld.

Hoofdvraag en deelvragen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Lingewaard voor de drie onderscheiden geledingen (ambtelijke organisatie, college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad) eruit, en hoe is het gesteld met de uitvoering en de verankering ervan?

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt.

De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewden zijn gewaarborgd.

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Is er integriteitsbeleid geformuleerd en wat is de inhoud?
2. Is het beleid geïmplementeerd en zo ja, hoe?
3. Is het beleid in de verschillende geledingen van de gemeente Lingewaard in het dagelijks gedrag verankerd?
4. Wordt het beleid regelmatig gemonitord en zo ja, leidt die monitoring dan tot eventuele aanpassing van het beleid?
5. Is er nieuwe wetgeving of zijn er ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid?
6. Zijn er mogelijke risico's op het gebied van integriteit door (een schijn van) belangenverstrengeling of andere kwetsbaarheden bij handelingen die te maken hebben met geld, opdrachtverlening, vergunningen of vertrouwelijke informatie?

Onderzoeksmodel

Bij de uitvoering van het onderzoek maken wij gebruik van het door de Rekenkamercommissie vastgestelde normenkader, dat is gebaseerd op de modelaanpak basisnormen integriteit⁷ van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, de Handreiking Integriteitsbeleidsplan⁸ van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare sector (BIOS) en de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur⁹, eveneens van BIOS. In hoofdlijnen komt het normenkader neer op de volgende elementen:

- een combinatie van een stimulerings- en een nalevingsstrategie, met het accent op stimuleren;
- een institutionele verankering, dat wil zeggen dat aan het integriteitsbeleid een expliciete plaats in het organisatiebeleid is toegekend, bijvoorbeeld in gedragscodes en protocollen;
- een centrale actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten;
- een breed draagvlak voor het beleid bij de diverse geledingen dan wel doelgroepen binnen de organisatie, waarbij de voorbeeldfunctie van leidinggevend en verantwoordelijke bestuurders een belangrijke rol speelt;
- een organisatiecultuur die integriteit en integer handelen bevordert, zoals bijvoorbeeld een cultuur van elkaar op een goede manier aanspreken.

7

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit>

⁸ <https://vng.nl/files/vng/20141029-1a-bios-handreiking-integriteitsbeleidsplan.pdf>

⁹ <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/01/BZK-2012-%E2%80%93-Monitor-Integriteitsbeleid.pdf>

Aanpak

Het onderzoek wordt op de volgende wijze uitgevoerd:

1. Documentanalyse: bestuderen van relevante documenten en deze toetsen aan het normenkader.
2. Interviews met bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken, een delegatie van de gemeenteraad (in groepsinterviews), de griffier, een aantal ambtenaren (in groepsinterviews) en een van de vertrouwenspersonen.

In de interviews komen de volgende aspecten aan bod:

- Welke beleidsstukken en voorschriften rond integriteit zijn op uw werk voor de gemeente Lingewaard van toepassing?
- Hoe is naar uw mening de volledigheid, kwaliteit, helderheid en toepasbaarheid van het beleid en de voorschriften rond integriteit?
- Op welke wijze bent u betrokken bij het opstellen of aanpassen van dit beleid of deze voorschriften?
- Op welke wijze wordt in de organisatie aandacht besteed aan het beleid en de voorschriften?
- Hoe vaak staat integriteit in de breedste zin van het woord op de agenda van overleggen waarbij u aanwezig bent?
- Wie is/zijn de meest aangewezen functionarissen om te zorgen dat (het bewaken van) integriteit in de organisatie 'levend wordt gehouden'?
- Hoe worden integriteitsdilemma's in de organisatie besproken?
- Hoe vindt collegiaal aanspreken op het thema integriteit plaats?
- Waar zijn alle mogelijke beleidsstukken en voorschriften rond integriteit te vinden en hoe toegankelijk zijn deze stukken?
- Wanneer u vragen hebt over de toepassing of de interpretatie van het beleid of de voorschriften, wat zijn dan de door u te ondernemen acties?
- Wanneer u een mogelijke integriteitsschending constateert, wat zijn dan de voor u te ondernemen acties?
- Met welke mogelijk kwetsbare handelingen hebt u te maken en hoe zorgt u hierbij voor het vermijden van integriteitsschendingen?

Afhankelijk van de rol of functie binnen de organisatie zullen in de interviews accenten op een deel van de vragen gelegd worden.

Vorbereiding interviews is maar beperkt nodig

We verwachten dat de geïnterviewde voorafgaand aan het interview heeft nagedacht over de vragen die hierboven staan weergegeven en over punten die naar zijn of haar mening van belang zijn voor het onderzoek. We verwachten geen specifieke dossierkennis wat betreft cijfers en data.

Geluidsopname en vertrouwelijkheid

Van het gesprek maken we een geluidsopname voor eigen gebruik. Op basis hiervan maken wij een kort samenvattend verslag. Geïnterviewden krijgen dit verslag via e-mail met het verzoek om binnen drie werkdagen aan te geven of zij naar waarheid en volledigheid informatie hebben gegeven en of zij akkoord zijn met de weergave op hoofdlijnen of dat zij nog opmerkingen of aanvullingen hebben. Eventuele opmerkingen en aanvullingen worden integraal toegevoegd aan het definitieve verslag. Alle geluidsopnames van interviews, verslagen en reacties zijn vertrouwelijk en worden niet openbaar gemaakt. Deze blijven gedurende drie maanden onder de hoede van BMC en worden daarna vernietigd. Er worden geen uitspraken opgenomen in de rapportage zonder toestemming van de betrokkene. Wel wordt in het onderzoeksrapport een lijst van de functies (niet de persoonsnamen) opgenomen waarmee een interview is gehouden.

Mochten er in de gesprekken (vermeende) integriteitskwesties naar voren worden gebracht die (nog) niet binnen de organisatie bekend zijn, dan hanteren de onderzoekers de ROA-code (code van de Raad van Organisatie Adviesbureaus). Hierin is opgenomen wanneer er meldplicht van toepassing is en hoe betrokkenen worden geïnformeerd over de melding.

Contactgegevens

Het onderzoek wordt uitgevoerd door mevrouw drs. J. (Jannie) Lammers, senior adviseur, coach en mediator, en de heer drs. J. (Hans) Slooijer MSM CMC, senior onderzoeker-adviseur. Zij geven desgewenst nadere informatie over het onderzoek:

drs. J. (Hans) Slooijer MSM CMC
M 06 20 43 61 47
E hans.slooijer@bmc.nl

drs. J. (Jannie) Lammers
M 06 21 85 82 23
E jannie.lammers@bmc.nl

Amersfoort, november 2019.

Bijlage 2 Vragenlijst risicoscan medewerkers

Vragenlijst risico-inventarisatie integriteit – medewerkers Lingewaard

Onderdeel 1 Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van voorschriften omtrent kwetsbare handelingen (KH)

1. KWETSBARE HANDELINGEN: GELDEN (bijvoorbeeld budgetten, innen, uitkeren)

1A. Bent u verantwoordelijk voor budgetten of het innen of uitkeren van gelden?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

1B. Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

1C. Bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nee en de reden is: _____

1D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

2.1 KWETSBARE HANDELINGEN: OPDRACHTVERLENING T.B.V. TAAKUITOEFENING (bijvoorbeeld het verlenen van opdrachten, orders, gunningen, aanbestedingen)

2A. Bent u betrokken bij het verlenen van aan- of uitbestedingen aan externen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

2B. Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

2C. Bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

2D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

2.2 KWETSBARE HANDELINGEN: CONTRACTERING T.B.V. TAAKUITOEFENING (bijvoorbeeld het verhuren van vastgoed)

2E. Bent u betrokken bij het sluiten van contracten met externen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

2G. Bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

2H. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

3. KWETSBARE HANDELINGEN: GOEDEREN EN DIENSTEN T.B.V. INTERNE ORGANISATIE (bijvoorbeeld inkopen, beheren, inhuren)

3A. Heeft u te maken met de inkoop/inhuur of het beheren van goederen of diensten?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

3B. Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel voorschriften geformuleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

3C. Bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nee en de reden is: _____

3D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

4. KWETSBARE HANDELINGEN: VERTROUWELIJKE INFORMATIE (bijvoorbeeld kennisnemen van, omgaan met, produceren van)

4A. Komt u in aanraking met vertrouwelijke informatie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

4C. Bent u bekend met de strekking van deze voorschriften?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

4D. Worden deze voorschriften in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

5. KWETSBARE HANDELINGEN: TOEKENNEN, UITGEVEN, VERLENEN (bijvoorbeeld vergunningen)

5A. Bent u betrokken bij de toekenning, uitgifte of verlening van beschikkingen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

5B. Zijn hierover binnen uw organisatie voorschriften geformuleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

6. KWETSBARE HANDELINGEN: HANDHAVING (bijvoorbeeld toezicht, controle, opsporing, vervolging, enz.)

6A. Verricht u handhavende, controlerende of toezichthoudende taken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Onderdeel 2 Onderzoek naar de bekendheid en toepassing van maatregelen omtrent (aspecten van) organisatorische kwetsbaarheden (OK)

7. AANDACHT VOOR INTEGRITEIT IN HET AANNAMEBELEID

7A. Heeft u een curriculum vitae moeten overleggen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

7B. Heeft u referenties moeten opgegeven waarbij informatie ingewonnen kon worden over uw functioneren in uw vorige functie/bij uw vorige leidinggevende?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

7C. Zijn die referenties daadwerkelijk gecontroleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

7D. Heeft men u om uw originele getuigschriften/diploma's gevraagd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

7E. Heeft u een 'Verklaring omtrent het gedrag' moeten overleggen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

7F. Bent u tijdens het sollicitatiegesprek expliciet gewezen op de eventuele integriteitsaspecten van uw (nieuwe) werk?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

7G. Heeft u gezien de voorgaande vragen de indruk dat u de officiële sollicitatieprocedure heeft doorlopen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

8. AANDACHT VOOR INTEGRITEIT IN HET INTRODUCTIEBELEID

8A. Heeft u bij indiensttreding de ambtseed of -belofte afgelegd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

8B. Is er bij die eed of belofte een duidelijke relatie gelegd met het onderwerp integriteit?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

8C. Heeft u na uw aanstelling een introductieprogramma doorlopen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

9. FUNCTIEBESCHRIJVING

9A. Bestaat er van uw functie een functiebeschrijving?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

9B. Bent u in het bezit van een functiebeschrijving?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

9C. Staan in de functiebeschrijving al uw huidige taken en bevoegdheden duidelijk opgesomd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

9D. Verricht u werkzaamheden die niet in uw functiebeschrijving staan vermeld?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

10. VOORSCHRIFTEN INZAKE FUNCTIESCHEIDING

10A. Verricht u handelingen in kwetsbare processen waarbij het risico van belangenverstrengeling bestaat?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

10B. Zijn hierover binnen uw organisatieonderdeel maatregelen en beleid geformuleerd?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

10C. Bent u bekend met de strekking van deze (beleids)maatregelen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

10D. Worden deze (beleids)maatregelen in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

11. VOORSCHRIFTEN INZAKE FUNCTIEROULATIE

11A. Verricht u handelingen in kwetsbare processen, waarbij u gedurende een lange periode met dezelfde leveranciers of belanghebbenden 'om de tafel zit'?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

11B. Is er binnen uw organisatieonderdeel beleid gericht op functieroulatie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

11C. Bent u bekend met de strekking van dit beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

11D. Wordt dit beleid ook in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

12. VOORSCHRIFTEN RONDOM HET AANNEMEN VAN RELATIEGESCHENKEN

12A. Krijgen u of uw naaste collega's wel eens relatiegeschenken aangeboden?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

12B. Bestaat er binnen uw organisatieonderdeel een geschenkenregeling?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

12C. Bent u bekend met de strekking van die regeling?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

12D. Wordt deze ook in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

13. VOORSCHRIFTEN RONDOM HET VERVULLEN VAN NEVENFUNCTIES

13A. Verrichten u of uw naaste collega's nevenfuncties?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

13B. Is er binnen uw organisatieonderdeel beleid gericht op nevenfuncties?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

13C. Bent u bekend met de strekking van dit beleid?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

13D. Wordt dit beleid ook in de praktijk toegepast?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

14. COMMUNICATIE

14A. Komt het onderwerp integriteit ter sprake in het werkoverleg?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

14B. Wordt het onderwerp integriteit regelmatig aan de orde gesteld bij verschillende gelegenheden en via verschillende middelen? (intranet, personeelsblad, nieuwjaarsbijeenkomst, speeches van het management, brochures, enz.)

- ☐ Vaak
- ☐ Soms
- ☐ Nooit, want: _____

15. VERTROUWENSPERSOON INTEGRITEIT (VPI)

15A. Is het voor u duidelijk hoe u dient te handelen (bij wie melden, enz.) indien u kennis heeft genomen van niet-integer handelen binnen de organisatie door andere medewerkers?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

15B. Weet u waar u binnen uw organisatie terecht kunt voor adviezen over integriteitskwesties of bij ambtelijke dilemma's?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

15C. Is er binnen uw organisatie een Vertrouwenspersoon Integriteit aangesteld?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

15D. Weet u wie deze persoon is en met welke problemen u bij deze persoon terecht kunt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

15E. Vindt u deze persoon makkelijk benaderbaar?

- ☐ Ja
- ☐ **Nee, want:** _____

16. PROCEDURE AFHANDELING INTEGRITEITSAANTASTINGEN

16A. Heeft u wel eens gehoord van gevallen van niet-integer handelen binnen uw organisatie? (onjuist gebruik van zakelijke eigendommen, fraude, diefstal, enz.)

- ☐ Ja
- ☐ Nee

16B. Zijn er binnen de organisatie duidelijke procedures waarin geregeld is, hoe binnen de organisatie wordt omgegaan met dergelijke gevallen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

16C. Is het voor u duidelijk hoe u dient te handelen (bij wie melden, enz.) indien u kennis heeft genomen van niet-integer handelen binnen de organisatie door andere medewerkers?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

16D. Heeft u de indruk dat binnen de organisatie altijd serieus wordt opgetreden en conform de procedures wordt gehandeld in geval van aantasting(en) van de integriteit ?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, want: _____

17. PERSOONLIJKE ERVARINGEN

17A. Hebt u wel eens ervaren dat anderen u probeerden te betrekken bij niet-integer handelen? (bijvoorbeeld met een aanbod van een diner, geld, een reis, toegangskarten of iets dergelijks)

- ☐ Ja, want: _____
- ☐ Nee

17B. Heeft u daar toen intern melding van gemaakt?

- ☐ Ja, namelijk bij: _____
- ☐ Nee, waarom niet: _____

17C. Is er - voor zover u weet - actie ondernomen naar aanleiding van uw melding?

- ☐ Ja, kunt u dit kort omschrijven? _____
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

17D. Heeft u naar aanleiding van dit voorval uw werkwijze aangepast of procedures gewijzigd?

- ☐ Ja, kunt u dit kort omschrijven? _____
- ☐ Nee, waarom niet: _____

Heeft u nog (aanvullende) opmerkingen? Dat kan ook naar aanleiding van deze vragenlijst.