

Integriteit: de volgende stap

**Een onderzoek naar het integriteitbeleid in de
Gemeente Bergen op Zoom**

Eindrapportage

20 oktober 2007

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Opdracht	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Onderzoeksopdracht	7
1.3. Hoofdvragen van het onderzoek	7
1.4. Randvoorwaarden	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Het onderzoek	10
2.1. Reikwijdte	10
2.2. Werkwijze	11
2.3. Kritieke pad	12
2.4. Onderzoeksopzet	12
2.5. Normenkader	14
3. Bevindingen over de ambtelijke organisatie	17
3.1. Integriteitbeleid	17
3.2. Risicoanalyse	21
3.3. Gedragscode en regelgeving	22
3.4. Interne- en accountantscontrole	23
3.5. Handelwijze bij inbreuken	25
3.6. Beoordeling van de bevindingen over de ambtelijke organisatie	26
3.6.1. Beoordeling van de opzet van het integriteitbeleid	26
3.6.2. Beoordeling van het bestaan van het integriteitbeleid	27
3.6.3. Beoordeling van de werking van het integriteitbeleid	28
4. Bevindingen over het Bestuur	29
4.1. Integriteitbeleid	29
4.1.1. Toegenomen aandacht voor het integriteitbeleid	29
4.1.2. Bestuurlijke vormgeving van integriteitbeleid	30
4.2. Risicoanalyse	31
4.3. Gedragscode en regelgeving	31
4.4. Interne- en accountantscontrole	32
4.5. Handelwijze bij inbreuken	33
4.6. Beoordeling van de bevindingen over het Bestuur	34
5. Bevindingen over de Raad	35
5.1. Integriteitbeleid	35
5.2. Risico-analyse	37
5.3. Gedragscode en regelgeving	37
5.4. Interne- en accountantscontrole	38
5.5. Handelwijze bij inbreuken	39
5.6. Invulling van de toekomstige rol van de Raad	39
5.7. Beoordeling van de bevindingen over de Raad	41
6. Conclusies en aanbevelingen	42
6.1. Conclusies	42
6.1.1. Conclusies ten aanzien van de ambtelijke organisatie	42
6.1.2. Conclusies ten aanzien van het Bestuur	43

6.1.3.	Conclusies ten aanzien van de Raad	44
6.2.	Aanbevelingen	45
6.2.1.	Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie	46
6.2.2.	Aanbevelingen voor het Bestuur	46
6.2.2.	Aanbevelingen voor de Raad	47
6.3.	Slotbeschouwing	47
6.3.1.	De mate van formalisering van het integriteitbeleid	47
6.3.2.	De ontwikkeling van het normbesef	48
6.3.3.	Maatregelen in de werkomgevingsfeer	49
7.	Bestuurlijke reactie op rapport	50
8.	Nawoord	51
 Bijlagen		
Bijlage 1.	Gedragscode	52
Bijlage 2.	Overzicht van geïnterviewde personen	53
Bijlage 3.	Delegatie gemeenteraad bijeenkomst 27 augustus 2007	54

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport waarin de Rekenkamer West-Brabant verslag doet van haar onderzoek naar de opzet, bestaan en werking van het Integriteitbeleid bij de Gemeente Bergen op Zoom. De Rekenkamer wil met dit onderzoek nagaan of de institutionele integriteit van deze gemeente in voldoende mate is gewaarborgd. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Gemeenteraad. De Rekenkamer spreekt zijn waardering uit voor het feit dat de raad dit gevoelige onderwerp voor onderzoek heeft aangedragen.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer het integriteitbeleid bekeken vanuit de perspectieven van alle geledingen; van de ambtelijke organisatie, het college van Burgemeester en Wethouders, en de Gemeenteraad. In het rapport worden specifieke conclusies getrokken met betrekking tot deze geledingen. Ook doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen om het integriteitbeleid verder te versterken. De Rekenkamer verwacht dat dit rapport hierop niet alleen een richtinggevende maar ook een stimulerende invloed kan uitoefenen.

Naar de mening van de Rekenkamer gaat het daarbij om twee zaken. Enerzijds is het van belang om het nieuwe beleid, waarbij gedragsbeïnvloeding voorop staat, te versterken terwijl anderzijds sturing moet plaatsvinden door een gedragscode die is aangevuld met strak te handhaven regels. Het zijn deze beide elementen die centraal dienen te staan in het geformaliseerde beleid van de gemeente.

De bevindingen van het onderzoek zijn in het kader van de hoor en wederhoor procedure voorgelegd aan zowel de ambtelijke als de bestuurlijke top van de gemeente Bergen op Zoom, alsmede aan de Gemeenteraad. Van de bijeenkomst met de leden van de Gemeenteraad is een apart verslag opgesteld en deze is via de griffier met verzoek om commentaar aan de Raad voorgelegd. Zowel de ambtelijke als de bestuurlijke reactie zijn opgenomen in dit rapport. De Rekenkamer gaat in het nawoord op de bestuurlijke reactie van het College in.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door de heer mr. L.A.F.M. Kerklaan, partner van Holland Consulting Group. Het onderzoek is vanuit de Rekenkamer begeleid door mw. mr. drs. A.M.M. van Breugel en de heer drs. R.J.A. Clayden.

De Rekenkamer wil alle betrokkenen danken voor hun inzet bij en voor dit onderzoek, de aangeleverde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek. De interviews van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Bergen op Zoom, alsmede de interviews met de raadsleden, heeft de Rekenkamer als constructief ervaren. Mede hierdoor heeft de Rekenkamer haar toets kunnen aanvullen met een aantal suggesties.

1. OPDRACHT

1.1. Aanleiding

Het presidium van de gemeenteraad Bergen op Zoom heeft -bij de voorbereiding van het jaarplan 2007 van de Rekenkamer- aan de Rekenkamer West-Brabant verzocht om onderzoek te doen naar het gemeentelijk integriteitbeleid. Er was geen directe aanleiding (incident) om tot het onderzoek over te gaan. Wel bestond het besef dat een onderzoek zeker zou kunnen bijdragen aan het continueren van de aandacht voor integriteit. Het is immers alweer enkele jaren geleden dat dit onderwerp volop in de belangstelling stond (kwestie 'De Zeeland' in 2002). Deze gebeurtenis was aanleiding voor opstellen een plan van aanpak door de Raad (9 december 2002).

De Rekenkamer heeft besloten dit onderzoek in haar planning voor 2007 op te nemen. Het onderzoek zou naar verwachting inzicht kunnen geven in het gevoerde gemeentelijk integriteitbeleid en de effecten daarvan, zowel voor wat betreft de Raad, het College als de ambtelijke organisatie. Daarnaast is het de bedoeling dat de onderzoeker op basis van de bevindingen concrete suggesties aandraagt waarmee ambtelijk apparaat, het college en de Raad de integriteit verder kunnen versterken.

Bij het uitvoeren van het onderzoek neemt de Rekenkamer de benadering over die eerder al door de Algemene Rekenkamer is geconcretiseerd. Belangrijk in dit verband is dat het onderzoek inzicht moet geven in de institutionele integriteit, dat wil zeggen de integriteit van de Gemeente als organisatie. Het gaat hierbij derhalve in beginsel niet om incidenten. De functie van het onderzoek is veeleer het zichtbaar maken of:

- integriteit goed is geregeld; via ondermeer beleidsregels, risicoanalyse, uitvoeringsregels, en interne controle;
- integriteit leeft, door de beoordeling van aspecten van de gemeentelijke cultuur, zoals de heersende waarden en normen die het handelen impliciet en expliciet sturen.

1.2. Onderzoeksopdracht

De centrale onderzoeksvraag is:
of en in hoeverre het integriteitbeleid in de gemeente Bergen op Zoom een zodanige opzet, bestaan en werking heeft dat de institutionele integriteit hiermee in voldoende mate wordt geborgd.

1.3. Hoofdvragen van het onderzoek

De Rekenkamer heeft de centrale onderzoeksvraag in drie hoofdvragen uitgewerkt. De vragen betreffen de conceptuele invulling van het beleid, de feitelijke invulling van het beleid en de vast te stellen effecten of resultaten van het beleid. Deze beleidsaspecten zijn kortweg aangeduid als de opzet, bestaan en de werking van het beleid. Het onderzoek is erop gericht om na afweging van alle beschikbare informatie te komen tot een expliciet positief dan wel negatief oordeel over elk van de hoofdvragen. Om aan te geven waarop het oordeel gebaseerd is, zijn per hoofdvraag ter toelichting ook enkele subvragen geformuleerd.

Hoofdvraag 1: voldoet de opzet van het integriteitbeleid?

- Vormen de structuren, relaties, hoekstenen van het beleid een voldoende samenhangend geheel?
- Is de conceptuele invulling van het beleid sluitend, omdat feitelijke integriteitrisico's voldoende zijn onderkend?
- Bevat het beleid voldoende aanknopingspunten om integer gedrag van de gemeentelijke organisatie te bevorderen?

Hoofdvraag 2: is het bestaan van het integriteitbeleid adequaat vormgegeven?

- Is het integriteitbeleid in voldoende mate geoperationaliseerd en gematerialiseerd?
- Zijn aanwezige codes, regelingen en verklaringen voldoende krachtig, gelet op de risico's die zij beogen af te dekken?
- Zijn de andere middelen en maatregelen (bijvoorbeeld opleidingen, en managementopleidingen) die voor het stimuleren van integriteit worden gebruikt voldoende krachtig?

Hoofdvraag 3: is de werking van het integriteitbeleid aantoonbaar?

- Is aannemelijk te maken dat moreel gewenst gedrag wordt gestimuleerd?
- Is aannemelijk te maken dat integriteit leeft (competenties, beoordelingsgesprekken, werkoverleg, introductie nieuwe medewerkers)?
- Is het risico van integriteitaantastingen door het gevoerde beleid en de genomen maatregelen afgenomen?

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich primair op het doen van uitspraken over deze drie hoofdvragen. Daartoe is een onderzoeksopzet opgesteld en is een uitgebreid normenkader ontwikkeld (zie paragraaf 2.4. en 2.5.).

Secundair richt het onderzoek zich op het geven van aanvullende adviezen die kunnen leiden tot een verbetering en versterking van het gevoerde beleid.

1.4. Randvoorwaarden

Om uitspraken te kunnen doen over opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid zijn de volgende randvoorwaarden aan de orde:

- Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige die geen betrokkenheid heeft met het openbaar Bestuur van de gemeente Bergen op Zoom. Als deskundige is door de Rekenkamer aangewezen mr. L.A.F.M. Kerklaan;
- De onderzoeker hoort zowel medewerkers van de ambtelijke organisatie en leden van het college van Burgemeester en Wethouders. Deze interviews hebben een duur van 1,5 uur. Medewerkers zijn vrijwel steeds in groepjes van 2 of 3 personen gehoord;
- De onderzoeker heeft uitvoerig van gedachte gewisseld over integriteit met een delegatie van de Raad waarbij ook de griffier aanwezig was. Het gesprek duurde ca. 2.5 uur;
- Verslagen van interviews zijn nadrukkelijk werk materiaal voor het onderzoek. Ze zijn geaccordeerd door de betrokkenen. De interviewverslagen worden door de Rekenkamer of onderzoeker vertrouwelijk behandeld en niet openbaar gemaakt;

- Op het onderzoek is het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer West-Brabant onverkort van toepassing. Dit impliceert onder meer: een bestuurlijke en ambtelijke introductie van het onderzoek, het toezenden met verzoek om commentaar van de gespreksverslagen aan de geïnterviewden, ambtelijk hoor en wederhoor, alsmede bestuurlijk hoor en wederhoor;
- Het onderzoeksrapport wordt aan de Gemeenteraad aangeboden.

1.5. Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 vindt de lezer een beschrijving van de voor het onderzoek uitgevoerde werkzaamheden en het daarbij gebruikte normenkader.
- In hoofdstuk 3 staan de feitelijke bevindingen van de onderzoeker voor de ambtelijke organisatie. Ze zijn daarbij gerelateerd aan het normenkader. Aan het eind van het hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de, naar het oordeel van de Rekenkamer, positieve, dan wel minder positieve bevindingen.
- In de hoofdstukken 4 en 5 treft men de bevindingen van de onderzoeker aan voor het Bestuur respectievelijk de Raad. Ook aan het eind van deze hoofdstukken vindt men een concluderend overzicht ten aanzien van de bevindingen.
- In hoofdstuk 6 wordt de in hoofdstuk 1 gestelde centrale onderzoeksvraag beantwoord. Ook worden aanbevelingen gedaan voor 'de volgende stap'. Het hoofdstuk wordt beëindigd met een slotbeschouwing.

2. HET ONDERZOEK

2.1. Reikwijdte

De scope van het onderzoek betreft de institutionele integriteit van de gemeente Bergen op Zoom en de opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid dat hieraan ten grondslag ligt. De Rekenkamer heeft zich hierbij laten leiden door de aanpak die is ontwikkeld door de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft 5 concreet toetsbare onderdelen van het integriteitbeleid vastgesteld. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat door het gebruik van deze criteria het oordeel over de formalisering en de aantoonbaarheid van het beleid een zwaar accent heeft gekregen. De Rekenkamer geeft in dit rapport evenwel ook haar oordeel over de gedragsmatige aspecten en met name voor de mogelijkheden om de ontwikkeling van het normbesef te beïnvloeden. De onderzoeksopzet die hierop gebaseerd is, vindt men in paragraaf 2.4.

Bij de opzet van het onderzoek zijn kosten en opbrengsten afgewogen. Doordat een aantal interviews 'gecombineerd' zijn uitgevoerd zijn relatief veel mensen aan het woord geweest. Vrijwel steeds heeft elk interview 1,5 uur in beslag genomen. De onderzoeker heeft naast de beschikbaar gestelde documenten geen onderzoek uitgevoerd in andere bronnen. Dat is in principe een beperking. Maar het geeft tevens aan dat de gesprekken voldoende 'evidence' hebben opgeleverd over de wijze waarop de Gemeente haar integriteitbeleid heeft aangepakt.

Er zijn een beperkt aantal gesprekken met het Bestuur en de Raad gevoerd. Ook dit geeft in principe een beperking. De Rekenkamer heeft evenwel bij zijn analyse ten aanzien van Bestuur en Raad veel gebruik gemaakt van schriftelijk beschikbaar gestelde materiaal onder andere de documenten over integriteit gerelateerde onderwerpen die aan het begin van het onderzoek aan de Rekenkamer beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast heeft de onderzoeker initiatieven genomen om bepaalde beweringen te checken en op grond daarvan aanvullende informatieverzoeken ingediend (onder andere in overleg bij de griffier).

2.2. Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit 9 stappen die hierna worden genoemd en toegelicht.

Stap 1: Explicitering onderzoeksvragen en opstellen van toetsingskader

In deze fase zijn de onderzoeksonderwerpen nader gedetailleerd, zodat vaststaat welke feitelijke informatie in de interviews (eventueel ook observaties) moet worden verzameld. Daarna worden normen ontwikkeld om uitspraken te kunnen doen over opzet, bestaan en de werking van het integriteitbeleid.

Stap 2: Initiële beoordeling van het beleidskader voor integriteit; documentenstudie

In deze fase worden de beschikbare beleids- en uitvoeringsdocumenten van de Gemeente opgevraagd en bestudeerd. Hiermee wordt een nadere terreinverkenning en eerste beoordeling van het integriteitbeleid uitgevoerd. Hierna worden de toetsvragen uit stap 1 zonedig aangevuld.

Stap 3: Bepaling geïnterviewden; opstellen van de interviewplanning

Stap 4: Bestuurlijke en ambtelijke introductie

Het onderzoek wordt door de Rekenkamer (twee leden, en de onderzoeker) in overleg met de coördinator Integriteit van de Gemeente geïntroduceerd; afspraken worden gemaakt over de benadering van de geïnterviewden, e.e.a conform het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer West-Brabant.

Stap 5: Uitvoering interviews

In deze fase gaat het met name om de verzameling van feiten die is gekoppeld aan de vijf genoemde onderzoeksvelden. De interviews zijn voorbereid in stap 1 en 2. Van elk interview is een verslag gemaakt. In totaal zijn 23 interviews afgenomen en is met 34 personen gesproken.

Stap 6: Opstellen nota van bevindingen; verificatie

De interviewverslagen worden verwerkt (niet herleidbaar tot geïnterviewden) tot een nota van bevindingen. Deze nota is toegezonden voor ambtelijk hoor en wederhoor (feitenverificatie).

Stap 7: Analyse beleidsaspecten

De nota van bevindingen is door ons geanalyseerd en herleid tot uitspraken over de opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid. Daarbij zijn de vooraf opgestelde toetscriteria gehanteerd. Het resultaat is een conceptrapportage.

Stap 8: Verzoek om bestuurlijke reactie

Het concept-rapport wordt aan het College gestuurd met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven.

Stap 9: Opstellen definitieve rapportage

Nadat het College een bestuurlijke reactie op het conceptrapport heeft gegeven, heeft de Rekenkamer haar eindrapportage opgemaakt waarin de bestuurlijke reactie integraal is opgenomen.

2.3. Kritieke pad

Verzenden aanvraag offerte	24-05-07
Selectie onderzoeksbureau en onderzoeker	07-06-07
Startbijeenkomst Projectteam Rekenkamer	10-07-07
Bespreking "notitie" van bevindingen over ambtelijke organisatie	24-08-07
Concept Nota van Bevindingen (in huisstijl) bij Projectteam Rekenkamer	29-08-07
Toezenden aan Raad; verslag van de bijeenkomst met de Raad	31-08-07
Start ambtelijk hoor en wederhoor (o.b.v. concept-nota van bevindingen v.w.b. ambtelijke organisatie)	03-09-07
Einde ambtelijk hoor en wederhoor	17-09-07
Bespreking ambtelijke reactie en concept-rapport van onderzoeker door Rekenkamer	21-09-07
Start bestuurlijk hoor en wederhoor (o.b.v. concept-rapport)	28-09-07
Einde bestuurlijk hoor en wederhoor	13-10-07
Bespreking bestuurlijke reactie	18-10-07
Vaststelling door Rekenkamer van definitief rapport	23-10-07
Rapport naar Gemeenteraad	29-10-07
Presentatie in Commissie Bestuur en Veiligheid	12-11-07
Behandeling in Gemeenteraad	nader te bepalen

2.4. Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet is schematisch weergegeven in de hierna opgenomen onderzoeksmatrix. In deze matrix worden vijf onderdelen van het integriteitbeleid besproken in relatie tot drie aspecten van het integriteitbeleid, te weten de opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid. De vijf onderdelen zijn ontleend aan een model dat de Algemene Rekenkamer voor de beoordeling van integriteit heeft opgesteld. Door de drie aspecten te hanteren wordt zichtbaar welk aspect van de beleidscyclus (mogelijk) extra aandacht nodig heeft.

In de matrix zijn de beleidsaspecten aangegeven als B 1 t/m B 3; door de Algemene Rekenkamer genoemde onderdelen zijn opgenomen als C 1 t/m C 5. Het voor het onderzoek gebruikte normenkader is gebaseerd op specifieke

onderzoeksvragen die de Rekenkamer voor elk 'vakje' van de matrix heeft geformuleerd (zie hierna: 2.5. Normenkader).

<i>Beleidsaspecten vs. Beleidsonderdelen</i>	Opzet	Bestaan	Werking	Score per deelgebied
Integriteit-beleid	Ontwikkeling Visie Doelen (SMART) Feedback-loop Bijstelling ogv B 3	Middelen	Leeft het beleid? Hoe omgaan met zachte normen? Werkoverleg; en functionerings-gesprekken	C 1
Risicoanalyse (RA)	Analyse van de kwetsbaarheden	RA-analyse-rapport	Participatie diverse geledingen	C 2
Gedragscodes en regelgeving	Intrinsieke relatie met RA	Vastgestelde codes, regels, maatregelen	Participatie diverse geledingen Communicatie	C 3
Interne en accountants-controle	Intrinsieke relatie met RA	Onderzoeksplan Interne Controle resp. Onderzoeksplan accountant	Uitspraken over werking door Interne Controle resp. accountant	C 4
Handelwijze bij inbreuken	Registratie(s) Beleid bij vermoeden strafbare feiten	Follow up inbreukmeldingen Standaard-procedure voor onderzoek	Onderzoeksverslagen	C 5
Score per beleidsaspect	B 1	B 2	B 3	Rapport over B-C

Onderzoeksmatrix Beleidsaspecten vs. Onderdelen integriteitbeleid

Het antwoord op die onderzoeksvragen heeft de onderzoeker verzameld door deskresearch (bestuderen van door Gemeente beschikbaar gestelde documentatie) en door het houden van interviews (bijlage 2 Overzicht geïnterviewden). De hiermee verzamelde informatie is vervolgens:

- weergegeven als bevindingen voor ambtelijke organisatie, Bestuur en Raad in de hoofdstukken 3, 4 en 5;
- beoordeeld in termen van positief en minder positief voor de drie geledingen, zie het slot van de hoofdstukken 3, 4 en 5;
- beoordeeld in relatie tot de centrale doelstelling en de drie hoofdvragen van het onderzoek (B 1 t/m B 3).

2.5. Normenkader

Het normenkader is ontwikkeld op basis van de matrix. Voor elk vakje van de matrix zijn vijf toetsvragen ontwikkeld. Elke groep van 5 vragen heeft een code gekregen waarmee men desgewenst snel kan zien op welk vakje van de matrix de vragen betrekking hebben. De code C 2.3 bijvoorbeeld betekent dat de vragen C 2 (risicoanalyse) beleidsaspect 3 (werking van beleid) betreffen. Hierna volgen nu alle toetsvragen met hun code.

C 1.1 Integriteitbeleid/opzet van het integriteitbeleid

- Is er sprake van een traceerbaar gedachtegoed omtrent integriteit?
- Heeft het beleid een beperkt aantal duidelijk communiceerbare speerpunten?
- Is het beleid toetsbaar (voldoende smart) geformuleerd?
- Is het beleid ontwikkeld met inschakeling van medewerkers en lager management?
- Is er sprake van bijstelling van het beleid op basis van de feitelijke uitwerking van het beleid?

C 1.2 Integriteitbeleid/bestaan van het integriteitbeleid

- Is het integriteitbeleid als afzonderlijk beleid geformuleerd?
- Zijn er documenten waaruit blijkt dat implementatie plaatsvindt?
- Is (of: wordt) het beleid behalve schriftelijk ook mondeling gecommuniceerd?
- Zijn er middelen in de begroting gereserveerd voor het beleid?
- Zijn evaluaties van het integriteitbeleid beschikbaar?

C 1.3 Integriteitbeleid/werking van het integriteitbeleid

- Wordt voorbeeldgedrag gegeven? En omgekeerd: wordt opgetreden tegen verkeerd gedrag?
- Worden in het werkoverleg integriteitdilemma's aan de orde gesteld?
- Wordt in de beoordelingsgesprekken integriteit aan de orde gesteld?
- Wordt in managementopleidingen geleerd hoe integriteit bespreekbaar kan worden gemaakt?
- Wordt integriteit meegenomen in de bepaling van de competenties van een functionaris?

C 2.1 Risicoanalyse/opzet van het integriteitbeleid

- Geven risicoanalyses inzicht in de kans/ernst van de mogelijke integriteitinbreuken?
- Worden processen geanalyseerd op inherente risico's?
- Worden functies doorgelicht op risicovolle integriteitaspecten?
- Hebben de uitkomsten van risicoanalyses invloed op de beleidsontwikkeling?
- Hebben de uitkomsten van risicoanalyses aantoonbaar invloed op de bijstelling van het integriteitbeleid? Zonodig, versneld?

C 2.2 Risicoanalyse/bestaan van het integriteitbeleid

- Zijn 'weak spots' aan te wijzen in expliciet uitgevoerde risicoanalyses?
- Zijn 'weak spots' aan te wijzen op basis van impliciet uitgevoerde risicoanalyses?
- Wordt bij nieuwe procesbeschrijvingen een risicoanalyse uitgevoerd?
- Worden risicoanalyses in de juiste gremia w.o. de Raad besproken?
- Hebben de uitkomsten van risicoanalyses geleid tot de ontwikkeling van draaiboeken, vangnetconstructies, aanscherping van procedures?

C 2.3 Risicoanalyse/werking van het integriteitbeleid

- Vragen managers eigener beweging om risicoanalyse?
- Zijn medewerkers betrokken bij het opstellen van risicoanalyses?
- Is het uitvoerend management betrokken bij het opstellen van risicoanalyses?
- Neemt het Bestuur maatregelen op basis van risicoanalyses?
- Stelt de Regiegroep en/of OR maatregelen voor op basis van risicoanalyses?

C 3.1 Gedragscodes en regelgeving/opzet van het integriteitbeleid

- Is de gedragscode een positieve weergave van het integriteitbeleid?
- Is er een relatie tussen de gedragscode en de 'weak spots' van de risicoanalyse?
- Wanneer aanvullende procedures en regelgeving beschikbaar zijn, zijn deze dan specifiek geformuleerd dan de gedragscode?
- Hebben aanvullende regels en procedures betrekking op benoemde integriteitsinbreuken die meer bescherming verdienen dan een code?
- Wordt de noodzaak van aanvulling van de regels resp. opheffen regels resp. aanpassen regels met enige regelmaat onderzocht?

C 3.2 Gedragscodes en regelgeving/bestaan van het integriteitbeleid

- Is er een gedragscode voor integriteit vastgesteld?
- Is de code aangevuld met een eed, verklaring waaraan de medewerker moet meewerken?
- Is geregeld hoe de medewerker een vertrouwelijke melding van een (potentiële) integriteitschending kan doen?
- Zijn er m.b.t. integriteit procedures en/of andere regelgeving vastgesteld?
- Zijn er specifieke maatregelen genomen, zoals vangnetconstructies, protocollen bij fraude, jaarlijkse evaluatie van beleid, et cetera?

C 3.3 Gedragscodes en regelgeving/werking van het integriteitbeleid

- Is de gedragscode effectief gecommuniceerd naar de organisatie?
- Zijn procedures en/of andere regelgeving effectief gecommuniceerd naar de organisatie?
- Worden nieuwe medewerkers van code en regels op de hoogte gebracht?
- Komt de code in het werkoverleg ter sprake?
- Hebben management en medewerkers geparticipeerd in tot stand komen code?

C 4.1 Interne en accountantscontrole/opzet van het integriteitbeleid

- Richt Interne Controle haar controleprogramma (mede) in op basis van de kans en ernst van de integriteitsinbreuken uit de risicoanalyse?
- Richt Interne Controle haar controleprogramma (mede) in op basis van potentiële schendingen van het integriteitbeleid?
- Beoordeelt de externe accountant het controleprogramma van Interne Controle op onzekerheden in de processen?
- Beoordeelt de externe accountant het controleprogramma van Interne Controle op onzekerheden met betrekking tot de data?

- Beoordeelt de externe accountant het controleprogramma van Interne Controle ook op de juiste mate van aandacht voor potentiële integriteitschendingen?

C 4.2 Interne en accountantscontrole/bestaan van het integriteitbeleid

- Voert Interne Controle onderzoeken uit die direct zijn gerelateerd aan de risicoanalyse?
- Voert Interne Controle onderzoeken uit die direct zijn gerelateerd aan het integriteitbeleid?
- Wordt de systematiek van risicoanalyse (periodiek) geanalyseerd?
- Wordt de noodzaak van toevoegen resp. opheffen van regels op gebied van integriteit in interne controles onderzocht?
- Kunnen de onderzoeken van Interne Controle direct invloed hebben op de inrichting of aanpassing van de administratieve organisatie?

C 4.3 Interne en accountantscontrole/werking van het integriteitbeleid

- Doet Interne Controle op basis van haar onderzoek suggesties voor het integriteitbeleid?
- Signaleert Interne Controle op basis van haar onderzoek 'weak spots' van het integriteitbeleid?
- Doet Interne Controle uitspraken over de werking (effectiviteit) van het integriteitbeleid?
- Signaleert de externe accountant op basis van zijn onderzoek 'weak spots' van het integriteitbeleid?
- Doet de externe accountant uitspraken over de werking van het integriteitbeleid?

C 5.1 Handwijze bij inbreuken/opzet van het integriteitbeleid

- Is het beleid bij vermoeden van strafbare feiten geformaliseerd?
- Is het gehele MT op de hoogte wanneer er een vermoeden van een strafbaar feit bestaat?
- Is er omschreven wanneer aangifte bij justitie wordt gedaan?
- Is er een deugdelijke registratie(procedure) van potentiële inbreuken op de integriteit?
- Is de melding van strafbare feiten/potentiële inbreuken met voldoende waarborgen van vertrouwelijkheid omgeven?

C 5.2 Handwijze bij inbreuken/bestaan van het integriteitbeleid

- Is er een procedure voor de follow-up van meldingen van inbreuken?
- Is er een procedure/draaiboek voor het vervolgonderzoek?
- Is in deze procedure het beëindigen van de procedure expliciet geregeld?
- Is de rol van de Regiegroep duidelijk in geval van melding van een inbreuk?
- Is geregeld wanneer de bij de melding betrokken manager de kwestie moet overdragen?

C 5.3 Handwijze bij inbreuken/werking van het beleid

- Is geregeld hoe de bij de melding betrokken manager verantwoording kan afleggen?
- Zijn de onderzoeksverslagen van het incident beschikbaar?
- Is geregeld hoe de distributie/al of niet-vrijgave kan plaatsvinden?
- Is er statistisch materiaal over meldingen, onderzoeken en resultaten?
- Wordt na het incident de noodzaak van aanpassing van de regels door Interne Controle onderzocht?

3. BEVINDINGEN OVER DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

De Rekenkamer gaat in dit hoofdstuk in op de bevindingen die zijn vastgesteld met betrekking tot de ambtelijke organisatie. Conform de onderzoeksopzet zijn deze bevindingen gerelateerd aan de vijf beleidsonderwerpen die in de onderzoeksmatrix zijn opgenomen. Deze onderwerpen zijn: integriteitbeleid, risicoanalyse, gedragscodes en regelgeving, interne en accountantscontrole en handelwijze bij inbreuken.

De bevindingen op deze gebieden worden weergegeven naar de stand van zaken per 1 augustus 2007. Bij haar beoordeling is de Rekenkamer uitgegaan van de feitelijke situatie zoals die zich vanaf 1 januari 2005 heeft ontwikkeld. De situatie 2004 en daarvoor is niet in de beoordeling betrokken, tenzij dat expliciet is vermeld.

Relatie met onderzoeksmatrix

In de onderzoeksmatrix (paragraaf 2.4.) vindt men de genoemde aspecten terug als de deelgebieden C 1 t/m C 5.

- C 1 t/m C 5 vormen de basis van de beoordeling van de centrale vraag: of en in hoeverre het integriteitbeleid in de gemeente Bergen op Zoom een zodanige opzet, bestaan en werking heeft dat de institutionele kwaliteit hiermee in afdoende mate wordt geborgd.
- Opzet, bestaan en werking van het beleid vindt men in de matrix terug als B 1 t/m B 3.
- Deze combinatie levert 15 onderzoeksvelden op. Per veld worden hierna de bevindingen weergegeven. Over welk veld het gaat kan men afleiden uit de subhoofden. Zo staat C 1.1 voor de combinatie C 1 en B 1. En C 2.2 voor de combinatie C 1 en B 2. Bij elk subhoofd wordt volledigheidshalve de volledige naam van het veld vermeld.

3.1. Integriteitbeleid

C 1.1 Integriteitbeleid/opzet van het integriteitbeleid

In de gemeente Bergen op Zoom is sprake van een traceerbaar gedachtegoed omtrent integriteit. Evenwel noch de Gemeenteraad noch het Bestuur heeft een samenhangende visie op integriteit schriftelijk geformuleerd. Er zijn dan ook geen beleidsdoelen duidelijk en "smart" (specifiek, meetbaar, acceptabel, relevant en tijdgebonden) geformuleerd. Het gedachtegoed wordt duidelijk uit de integriteitcode. Deze code formuleert bondig "tien geboden" van integriteit. Daardoor ervaart men in Bergen op Zoom een aantal duidelijke speerpunten op het gebied van integriteit.

De volgende onderwerpen leven bij de ambtenaren en worden intern veel besproken, hetgeen bijdraagt aan sociaal normbesef ter zake:

- aanwezigheidsregistratie (geen communis opinio over wel of niet kloppen in lunchpauze);
- parkeervergunning voor ambtenaren (al of niet terecht verstrekt; bewaking noodzaak);
- in dienst nemen van externen (geen eensgezindheid. Zijn het er niet teveel; te vaak hetzelfde bureau?)

- accepteren van relatiegeschenken (eensgezindheid hierover, hoogte bedrag wel ter discussie);
- telefoneren en internetten tijdens werktijd (communis opinio, maar waar ligt de grens?);
- gebruik van 'spullen' van de Gemeente zoals ladders, auto's, papier (eensgezind: kan niet);
- interne omgang met collega's en leidinggevenden (eensgezind: fatsoenlijk en respectvol);
- omgaan met vertrouwelijke informatie (communis opinio: moet gewaarborgd zijn);
- gedrag bij aanbestedingen (communis opinio: volgens protocol, transparant ook achteraf);
- gedrag bij vergunningverlening (communis opinio: regels gaan voor interpretatie ambtenaar);
- behandelen van dossiers van persoonlijke relaties (communis opinio: niet doen);
- naleven van procedures en protocollen (communis opinio: doen, maar ze zo opstellen dat enige beweeglijkheid mogelijk is).

Uit deze opsomming blijkt dat er veel aandacht is voor interne integriteit (in relatie tot collega's). Daarnaast krijgt de externe integriteit (in relatie tot burgers) aandacht. Voor een deel is deze aandacht 'ingebakken' in de administratieve organisatie bijvoorbeeld door de processen zo in te richten dat meerdere personen moeten tekenen.

Bij het vormgeven van integriteit in het verleden (2001, formuleren integriteitcode) speelde de zgn. Regiegroep¹ een rol. Tegenwoordig is de Regiegroep minder actief. Er is, anders dan de naam doet vermoeden, geen sprake van coördinatie of sturing van integriteit door de Regiegroep. In deze situatie is de invloed van medewerkers en lager management op het ontwikkelen van integriteitbeleid miniem. Deze gang van zaken hangt samen met de opstelling van het directieteam Bergen op Zoom. Het DT vindt het niet zinvol om een separaat integriteitbeleid te formuleren, maar vindt dat integriteit een integraal onderdeel is van elk van de primaire processen van de Gemeente. In plaats van in beleidsmaatregelen (beheersing op grond van wantrouwen) te investeren kiest het DT ervoor om primair te investeren in opleiding en vorming van managers (bespreekbaar maken van dilemma's en het vertrouwen dat professionele medewerkers deze aan de orde willen stellen).

Tot de kern teruggebracht wil het DT integriteit bevorderen en borgen door - naast de aanwezige wettelijke regels en de door de Gemeenteraad vastgestelde gedragscode - aandacht te besteden aan de cultuur van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Cultuur in de zin van gezamenlijke normstelling, bewustwording van risico's en het aanreiken van handvatten hoe hiermee om te gaan. Het DT gaat ervan uit dat er ten aanzien van integriteit grijze gebieden bestaan die zich niet goed lenen om met voorschriften te regelen, maar wel om intern transparant en bespreekbaar te maken.

¹ De "Regie-groep Integriteit" is ingesteld in 2001 als uitvloeisel van de toen opgestelde integriteitcode. De groep is bedoeld om het thema integriteit te coördineren en aan te jagen. De algemeen directeur is voorzitter. In de groep zit een OR lid, en twee andere medewerkers in principe afkomstig van het stafbureau en de sector Middelen. In het plan van aanpak voor de integriteitcode 2001 staat 'Deze regiegroep zal met de nodige creativiteit bij voortduring de aandacht moeten vasthouden op het thema 'integriteit'.

Reactie op nota van bevindingen

Het lijkt de Rekenkamer hier een goede plaats om de ambtelijke reactie van 13 september 2007 op de door de Rekenkamer toegezonden Nota van Bevindingen woordelijk te laten volgen. Deze heeft immers betrekking op de zienswijze van het directieteam.

Geachte heer De Schipper,

In het kader van het lopende onderzoek van de Rekenkamer West-Brabant met betrekking tot het integriteitbeleid van de gemeente Bergen op Zoom, heeft u mij onlangs in kennis gesteld van uw "Nota van bevindingen" met betrekking tot de ambtelijke organisatie. U stelt mij nu in de gelegenheid om in het kader van de processtap "hoor en wederhoor" hierop te reageren. Wij doen dat als Directieteam.

Onze reactie richt zich op het plaatsen van het onderwerp integriteit en uw onderzoek in een context en perspectief.

In uw bevindingen (3.1) doet u opgave van onderwerpen die bij ambtenaren 'leven' en geassocieerd worden met integriteit. Wij zijn daarover in die zin verbaasd dat wij integriteit veel breder beschouwen dan genoemde zaken.

In 2006 is besloten om het bestaande integriteitbeleid langs twee lijnen te herijken waarbij een integrale benadering voorop staat. Enerzijds door integriteitbeleid te vertalen naar een systeem van eenvoudige regels en richtlijnen waarmee tevens wordt beantwoord aan de wettelijke eisen. Wij zijn momenteel fasegewijs bezig om hieraan te voldoen. Feitelijk betreft dit de 'harde' kant van het integriteitbeleid, kaderstellend van karakter. De door u beschreven bevindingen laten dit ook zien.

Anderzijds hebben wij vastgesteld dat integriteit geen af te zonderen ontwikkelaspect vormt. Integriteit omvat intrinsieke waarden die leidend moeten zijn in ons dagelijks handelen als ambtenaar. Bovendien is integriteit ook continue 'in beweging' als gevolg van de veranderende omgevings- en organisatie-eisen. Een voorbeeld hiervan is de ontstane behoefte naar ondernemerschap als belangrijke competentie voor verbetering van klant- en resultaatgerichtheid van de organisatie. Ook verlangt integriteit afhankelijk van de positie, functie, taakstelling en context waarbinnen men werkzaam is verschillende accenten.

Wij zijn ons bewust van onze verantwoordelijkheid als management voor het integer ambtelijk handelen in termen van voorbeeldgedrag, voorwaarden scheppen, kaders stellen en het bewaken hiervan.

Wij benaderen integriteit als een continue proces van morele oordeelsvorming en daarmee een proces van dialoog, stimuleren, bewustmaken en –wording waarmee tevens kan worden aangesloten op onze speerpunten van organisatieontwikkeling. Ter voorbereiding hierop hebben wij besloten om daarvoor eerst een zogenaamde nulmeting onder het personeel te verrichten. Daarnaast verwachten wij dat het dit najaar geplande medewerkerstevredenheidsonderzoek ook input voor een nulmeting kan geven.

Wij beperken voorlopig onze reactie tot bovengenoemde beschouwing.

Hoogachtend,
Namens het Directieteam

A. Haasnoot
Algemeen Directeur

C 1.2 Integriteitbeleid/bestaan van het integriteitbeleid

Daar het integriteitbeleid niet separaat is geformuleerd, zijn er ook geen middelen voor gereserveerd als afzonderlijke post op de begroting. Er zijn wel diverse documenten die laten zien dat implementatie van integriteitissues plaatsvindt. De communicatie hierover wordt door medewerkers alleen nog als pardoes of abrupt ervaren. Wanneer bijvoorbeeld de zittende medewerkers een integriteitverklaring moeten tekenen, wordt dit zonder veel toelichting bekend gemaakt. De mondelinge toelichting hiervan wordt grotendeels aan het inzicht van de managers overgelaten. Er vindt daarnaast geen controle plaats op de progressie van de uit te voeren maatregel. Hiervoor is geen verantwoordelijke die het proces aanjaagt en managers aanspoort om stappen te ondernemen. Er is tevens niet voorzien in een gestructureerde informatievoorziening over de voortgang en realisatie van de beleidsissues. Ook vinden er geen periodieke evaluaties plaats die tot bijstellingen kunnen leiden.

Het is de taak van de Regiegroep om met de nodige creativiteit bij voortdurend de aandacht vast te houden op het thema integriteit. De groep heeft een formele status. De leden mogen vanwege het lidmaatschap niet in hun positie worden benadeeld. (art. 15: 2:0:1 arbeidsvoorwaardenregeling Bergen op Zoom). De Regiegroep is thans op zoek naar een betere invulling van haar taak. De Regiegroep komt circa 4x jaar bijeen en brengt jaarlijks verslag uit. Hiervoor bestaat slechts in kleine kring belangstelling. Diverse geïnterviewden kennen de Regiegroep niet en/of weten niet dat er binnen de Gemeente een coördinator Integriteit is aangesteld.

C 1.3 Integriteitbeleid/werking van het integriteitbeleid

De Regiegroep heeft aanvankelijk aandacht gevraagd voor de integriteitverklaring, en het aannemen van geschenken en uitnodigingen. Later heeft men het spoor van de integriteit in enge zin verlaten. Nu (jaarverslag 2005) hanteert met het ruime begrip integriteit. Integriteit heeft veel te maken met: kwaliteit werkuitlevering, professionele opstelling, eigen taak- en rolopvatting, verantwoordelijkheid nemen, en voorbeeldgedrag van leidinggevenden. Een apart thema was de aanwezigheidsregistratie (prikkllok), vooral ingegeven door ongelijke opvattingen hierover op de afdelingen. De Regiegroep houdt zich niet bezig met de externe integriteit; integriteit waar de burger in beeld komt. Naar het oordeel van de medewerkers mag de Regiegroep best meer doen aan prikkelende communicatie, en versterking van het normgevoel. In aansluiting hierop vindt het Bestuur en het DT het belangrijk dat in managementopleidingen aandacht wordt gegeven aan het bespreekbaar maken van (non)integriteit en integriteitdilemma's. Dit idee bevindt zich echter nog in de opstartfase. In het werkoverleg vindt dit incidenteel en bij uitzondering structureel plaats. Het gaat te ver om te stellen dat het werkoverleg leidt tot een discussie die de transparantie vergroot. Hetzelfde geldt voor de bespreking van integriteit tijdens de jaarlijkse beoordelingen. In de praktijk zijn er

geen voorbeelden van het belonen van voorbeeldgedrag op basis van de beoordelingen. Positief wordt gesproken over het voorbeeldgedrag van de Burgemeester. Men weet dat hij integriteit heel belangrijk vindt.

3.2. Risicoanalyse

C 2.1 Risicoanalyse/opzet van het integriteitbeleid

Binnen de Gemeente worden geen risicoanalyses uitgevoerd die een specifiek inzicht geven in de kans en ernst van mogelijke integriteitsbreuken. Op die wijze kan de beleidsvorming ook niet worden gefaciliteerd. Het integriteitsbeleid vertrekt eerder vanuit vertrouwen in de medewerker. De administratieve organisatie schept waarborgen door functiescheiding en dergelijke. Om die reden worden processen geanalyseerd op hun inherente risico's door interne controle soms op aangeven van de extern accountant. Ook worden functies doorgelicht op hun integriteitsrisico's. Dit is evenwel niet terug te vinden in de competentie-eisen en profielen.

C 2.2 Risicoanalyse/bestaan van het integriteitbeleid

De Gemeente kan slechts in beperkte mate aantonen dat zij de integriteitsrisico's heeft onderkend. Er zijn immers geen expliciete risicoanalyses aanwezig. Uit de interviews blijkt evenwel dat gemeentebreed wel sprake is van het besef dat bepaalde risico's wel degelijk bestaan; zie hiervoor C 1.1. De afdeling Interne Controle maakt wel risicoanalyses die meer omvatten dan de niet-financiële integriteit. Interne Controle heeft bijvoorbeeld als risicogebieden getraceerd de toepassing van Europese en gemeentelijke regels door de afdeling Inkoop, het toedelen van uitkeringen en verstrekkingen, en onkostendeclaraties. Daarnaast zijn er ook impliciete risicoanalyses. Die worden gemaakt door Interne Controle en de externe accountant bij de beoordeling van de administratieve organisatie. Ook hebben impliciete analyses voor een belangrijk de inhoud van de integriteitscode bepaald. Bij de ontwikkeling van nieuwe procedures wordt om redenen van administratieve organisatie wel een risicoanalyse uitgevoerd. Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer is niet gebleken dat er ook op een andere manier een voorziening is getroffen voor de beheersing van specifieke integriteitsrisico's. Er zijn bijvoorbeeld geen draaiboeken, vangnetconstructies en/of scenario's beschikbaar.

C 2.3 Risicoanalyse/werking van het integriteitbeleid

Het gevolg is dat er geen gremium is waar een uitgewerkte risicoanalyse kan worden voorgelegd en besproken. Overigens heeft de Raad de mogelijkheid om elk jaar aan de externe accountant een aandachtsgebied mee te geven voor zijn controle. Hiervan wordt gebruik gemaakt. Daar door het Bestuur en management geen expliciete, systematische risicoanalyses worden opgesteld, hebben het lagere management en medewerkers geen of slechts beperkte mogelijkheden om bij risicoanalyses te worden betrokken. Toch hebben medewerkers daarvoor soms hele concrete suggesties:

- het aan het werk zetten van uitzendkrachten die inlogcodes van zittende medewerkers krijgen, waardoor het autorisatieproces publieksdiensten wordt omzeild;
- de wijze waarop met studieverlof wordt omgegaan (de 15 uren/maand worden royaal overschreden, maar er worden geen maatregelen genomen);
- de reiskostenregeling (als er gereisd wordt naar een plaats met een station wordt 19 ct/km gedeclareerd in plaats van de 9 ct/km die is toegestaan);

De Regiegroep Integriteit voert geen regie. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat zij de werking van het integriteitsbeleid evalueert en/of regisseert. Ook de ondernemingsraad speelt op dit terrein eveneens maar een beperkte rol.

Regiegroep en ondernemingsraad zijn dus wel in de positie om invloed uit te oefenen; maar zijn feitelijk op dit terrein niet erg actief. De activiteiten van de Regiegroep bewegen zich vooral op het gebied van de interne integriteit, en niet op het gebied van de externe integriteit waar de belangrijkste risico's liggen.

3.3. Gedragscode en regelgeving

C 3.1 Gedragscode/opzet van het integriteitbeleid

De gedragscode (zie ook C 3.2) staat in direct verband met de positieve strekking van het integriteitbeleid en haakt ook aan op de impliciet onderkende zwakheden. De code geeft dus de beleidsintenties goed weer. Naast de code bestaat er ook specifiekere regelgeving; echter niet voor alle integriteitsonderwerpen. Zo is bijvoorbeeld geen procedure aanwezig hoe te handelen bij integriteitschendingen. Er is ook geen voorschrift dat voorziet in een systematische en integrale risicoanalyse. De noodzaak tot opheffen of bijstellen van regels wordt niet met enige regelmaat onderzocht. De code lijkt zich vooral te richten naar de medewerkers. Op 4 januari 2007 heeft het college van B&W besloten om de eed en belofte als onderdeel van de arbeidsvoorwaardenregeling vast te stellen. Het rapport 'De Zeeland: integriteit getoetst' zegt dat de in 2001 vastgestelde code vooral is benut voor en door de ambtelijke organisatie. Tijdens het onderzoek bleef onduidelijk of Bestuur en Raad zich ook door de code gebonden achten. Er bestaat overigens een gedragscode voor de Burgemeester en de Wethouders (1 maart 2004).

In het rapport 'De Zeeland: integriteit getoetst' stonden ook tal van aanbevelingen om tot verbetering te komen op gebied van integriteit. Een van de aanbevelingen was dat College en Raad bij voorkeur jaarlijks een openbaar debat houden over de houdbaarheid en naleving van gedragscodes. De gevoerde debatten hebben geen aanleiding gegeven om de code na 2003 op inhoud aan te passen.

C 3.2 Gedragscode/bestaan van het integriteitbeleid

De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft op 30 augustus 2001 het plan van aanpak inzake integriteit en gedragscode vastgesteld. Deze code is van toepassing op: gemeenteraadsleden, bestuurders, ambtenaren, gedetacheerd en interim-personeel, ingeleende tijdelijke krachten. Het plan van aanpak betreft: vaststellen gedragscode, inrichting administratieve organisatie vanuit perspectief van gedragsbeheersing, communicatieplan ontwikkelen, risico-inventarisatie en top 10 samenstellen, instellen van de Regiegroep Integriteit. Gevolg van de aanpak is dat nieuwe medewerkers een eed afleggen, en zittende medewerkers een verklaring tekenen. Of de zittende medewerkers inderdaad hun verklaring hebben getekend is toen evenwel niet gecontroleerd. Veel geïnterviewden geven nu aan dat het goed zou zijn dat zittende medewerkers ook de eed of belofte in een groter gezelschap zouden afleggen.

In 2003 is het integriteitbeleid van 2001 ge(her)formuleerd. Er zijn dan aparte codes voor ambtelijke organisatie, raadsleden, wethouders en burgemeester. Voor alle geledingen was er in 2001 een 'notendop' versie met 10 gedragsrelevante punten beschikbaar (zie bijlage 1). Het zijn deze punten die in de nieuwe integriteitcode voor de ambtelijke organisatie terugkomen (versie mei 2003). Voorts is er een gedragscode als bijlage bij de integriteitcode gemeente Bergen op Zoom; de gedragscode kan worden gezien als een toelichting op de integriteitcode. Zowel de oude als de nieuwe code worden bestempeld als 'niet rigide'. Daar waar nodig kunnen medewerkers nog steeds acteren zoals men gewend was en ook nodig is voor de functie. Kernwoorden zijn 'openheid', 'transparantie',

'bespreekbaar maken', omdat dit gezien wordt als het middel om te voorkomen dat er sprake is van ongewenste beïnvloeding van buiten.

Voor ambtenaren zijn nog enkele andere regelingen direct van toepassing. We noemen de wijziging Ambtenarenwet (19 sept. 2005), omdat er specifieke bepalingen over integriteit zijn opgenomen. Er is een klokkenluiderregeling vastgesteld (art 15:2 – 15:2:0:8 AVR). Ook zijn er in 2002 bepalingen toegevoegd over nevenfuncties en nevenwerkzaamheden voor de ambtelijke organisatie. (15:1:16 AVR). Over dit zelfde onderwerp staan overigens in de Gemeentewet bepalingen die gelden voor bestuurders en raadsleden.

C 3.3 Gedragscode/werking van het integriteitbeleid

Over de communicatie met betrekking tot integriteit, code etc. laten vrijwel alle medewerkers zich negatief uit. Enkele regelmatig terugkerende opmerkingen:

- Je hoort niet veel over integriteit. Alleen komt einde jaar een bericht over het aannemen van cadeaus;
- Het ondertekenen van de verklaring voor de zittende medewerkers is tot ambtshalve aangelegenheid geworden;
- Ik werd er door overvallen een verklaring te moeten tekenen;
- De regels zijn niet snel via het intranet beschikbaar;
- De regels zijn niet ordelijk gebundeld;
- Ik heb wel voor iets getekend, maar de regels zijn intussen aangepast.

Geen van de geïnterviewden is betrokken geweest bij het opstellen van de integriteitcode. De leden van de Regiegroep waren er destijds wel bij betrokken. Noot onderzoeker: op het intranet staan wel documenten die gaan over integriteit of er zijdelings mee te maken hebben. De informatie is echter lastig te vinden.

Veel medewerkers geven ook aan geen behoefte aan de regels te hebben. Het hogere management moet zijn mensen maar vertrouwen. Men geeft aan te handelen volgens de eigen morele maatstaven. Deels omdat men niet meer weet waar de regels zijn. In die zin is de code niet geïncorporeerd. Bij twijfel kan men een collega raadplegen. Dilemma's voorleggen tijdens het werkoverleg is een mogelijkheid die ook wordt genoemd. Evenwel maar weinig leidinggevenden besteden afzonderlijk aandacht aan het integriteitbeleid in het werkoverleg. Niet op alle afdelingen wordt op structurele basis in het werkoverleg over integriteit gesproken. Nieuwe medewerkers worden overigens op de hoogte gebracht van de regels en van het beleid. Zij moeten ook de eed of verklaring afleggen tijdens een speciale bijeenkomst.

3.4. Interne- en accountantscontrole

C 4.1 Interne en accountantscontrole/opzet van het integriteitbeleid

De interne controle (IC) staat in direct verband met rechtmatigheidscontrole, en dan vooral als het gaat om financiële aspecten. Daarmee voorziet deze controle niet in een volledige check op het integriteitbeleid. Interne Controle baseert haar controle-intensiteit op de kans en ernst op de mogelijke schendingen die tijdens de risicoanalyses blijken. De externe accountant beoordeelt het interne controle programma, omdat beide vormen van controle samen een sluitende beoordeling moeten geven van rechtmatigheid van de Gemeente. Hiertoe verricht hij een aantal steekproeven. Daarnaast gaat hij na of de Interne Controle afdeling diverse projecten controleert en of er een goede spreiding van de controles is over de verschillende afdelingen.

Ondanks al deze activiteiten kan men niet stellen dat de accountant een oordeel geeft over potentiële integriteitschendingen. Volgens de accountant zou dat ook te ver gaan. De accountant komt wel tot de opstelling van zijn controleprogramma op basis van de inherente risico's van de processen en onzekerheden over de gegevenskwaliteit.

C 4.2 Interne en accountantscontrole/bestaan van het integriteitbeleid

De afdeling interne controle houdt zich eveneens vooral bezig met de financiële controle en minder met de niet-financiële integriteit binnen de organisatie. Zij onderzoeken vooral zaken die de jaarrekening raken. De controlemaatregelen en de onderzoeken van Interne Controle zijn daarom op dezelfde manier als de accountant gerelateerd aan proces- en datakwaliteit. Als bijvoorbeeld voor de verlening van een vergunning drie stappen moeten worden doorlopen, wordt nagegaan of dit ook de facto heeft plaatsgevonden. De beoordeling betreft nu:

- a. of in de administratief organisatorische inrichting de belangrijkste risico's zijn afgedekt; en
- b. of de betreffende procedure wordt gevolgd.

In de afgelopen periode is hierbij veel aandacht besteedt aan de 'weak spots': uitkeringsverstrekking, inkoop en aanbesteding. Op deze gebieden bleken destijds de medewerkers niet altijd goed op de hoogte te zijn van de regelingen en bovendien was de dossiervorming niet op orde. De niet-gehonoreerde offertes waren regelmatig niet aanwezig in het dossier, waardoor geen objective evidence kon worden geleverd dat de procedures waren gevolgd.

Dit systeem voorziet derhalve niet in een materiële toetsing. Of de vergunningaanvrager een goede bekende van de behandelend ambtenaar is, wordt dus niet signaleerd. Meer algemeen gesteld: er wordt niet nagegaan of de initiële beoordeling van de ambtenaar de juiste keuzes en overwegingen betreft. Hierin kan ten dele worden voorzien door vergelijkend kwaliteitsonderzoek. Men beoordeelt dan - bijvoorbeeld - en kijkt in welk opzicht het verleningsgedrag van een bepaalde behandelend ambtenaar verschilt van zijn collega's. Zowel Interne Controle als de externe accountant kunnen adviseren dergelijke diepte-onderzoeken (ook wel: praktijkonderzoeken) uit te voeren en daarbij assisteren. Tot op heden is dit evenwel niet het geval.

Door de uitbreiding van het accountantsonderzoek met de beoordeling van de rechtmatigheid wordt in principe alle regelgeving onderzocht. Daar het ondoenlijk is dit binnen een enkel controle jaar te doen, stelt de accountant prioriteiten. Hij doet dit door een systematische risicoanalyse. Formele integriteitaspecten spelen daarbij een rol: functiescheiding, kasgeld, registratie van gegevens, autorisatie, etc. Op grond daarvan kan hij onderzoeken of het nodig is om betreffende regels aan te passen of om aanvullende administratief organisatorische maatregelen te treffen.

C 4.3 Interne en accountantscontrole/werking van het integriteitbeleid

De accountantsverklaring bestaat uit twee onderdelen: het controleren van de jaarrekeningen en een rechtmatigheidtoetsing. De externe accountant richt zich in zijn controle dus op het goed verlopen van de normale administratieve organisatie. Met betrekking tot rechtmatigheid toetst hij puur op financiële rechtmatigheid. Alleen dat gedrag dat kan leiden tot mutaties van de jaarstukken wordt beoordeeld. Hetzelfde geldt voor Interne Controle. Bij een beoordeling of men in aanmerking kwam voor kwijtschelding van een bepaalde belasting moest de verzoeker stukken meezenden; geen enkel dossier bleek compleet. Uit dit voorbeeld blijkt dat men zinvolle constatering kan doen. Dat neemt niet weg dat de niet-financiële integriteit bij de analyses buiten schot blijft. De accountant kan

daarom, anders dan wel gedacht wordt, geen uitspraken doen over de feitelijke werking van het totale integriteitbeleid. In het jaarverslag van de accountant wordt aan integriteit dan ook geen structurele aandacht geschonken. Wel kan de accountant actief meedenken en suggesties doen om onderwerpen te onderzoeken op gebied van de niet-financiële integriteit. De externe accountant geeft ook in algemene bewoordingen adviezen aan de Raad.

3.5. Handelwijze bij inbreuken

C 5.1 Handelwijze bij inbreuken/opzet van het integriteitbeleid

Het beleid bij vermoeden van strafbare feiten is niet geformaliseerd. De Gemeente heeft geen beleidsformulering of protocol als het gaat om integriteitschendingen en het doen van aangifte bij de politie/Officier van Justitie. De Klokkenuiderregeling richt zich 'slechts' tot de Regiegroep en geeft aan hoe de Regiegroep moet omgaan met een melding (i.c. advies aan het College en jaarlijks verslag). De Regiegroep heeft anderszins geen rol bij het vermoeden van strafbare feiten. Door de Gemeente is ook geen vertrouwenspersoon aangewezen. Het gevolg is dat bij het vermoeden van een strafbaar feit per geval wordt beoordeeld. Er is eveneens geen sprake van een registratieprocedure van potentiële strafbare feiten. Op grond van de bevindingen van de interviews kan worden aangenomen dat als een leidinggevende een strafbaar feit signaleert er altijd meerdere personen hiervan op de hoogte zijn, en dat relatief snel ook een lid van de directie hiervan op de hoogte zal zijn. Deze gevallen zullen ook in het Management Team worden besproken. Of een dergelijke melding altijd met de nodige vertrouwelijkheid wordt omgeven is echter in het onderzoek niet duidelijk geworden.

C 5.2 Handelwijze bij inbreuken/bestaan van het integriteitbeleid

Aansluitend op 5.1; er bestaat binnen de Gemeente geen procedure voor de follow-up van meldingen. De Regiegroep signaleert een enkel geval aan de algemeen directeur; het is de groep echter niet bekend hoe hij deze zaken verder afhandelt. Ook is geen regeling getroffen om een gemeld geval definitief af te sluiten. Of hoe de betreffende managers van hun optreden verantwoording moeten afleggen. Van geval tot geval wordt door de verantwoordelijk managers gehandeld. Hiervan zijn enkele voorbeelden (bijvoorbeeld: een ambtenaar die zich te buiten ging aan internetgebruik) die veel indruk in de organisatie gemaakt hebben. Tijdens de interviews bleek dat medewerkers ervan overtuigd zijn dat niet-integer handelen niet wordt getolereerd en consequenties heeft.

C 5.3 Handelwijze bij inbreuken/werking van het integriteitbeleid

Van integriteitonderzoeken zijn geen verslagen beschikbaar. Een uitzondering vormt het rapport over De Zeeland; dit was echter een zeer in de publiciteit spelende kwestie die vooral de Raad betrof. Er is geen regeling getroffen voor distributie of vrijgave. Er is ook geen statistisch materiaal beschikbaar over meldingen, onderzoeken of resultaten. Dit laatste is mogelijk omdat het uitzonderingen betreft. Voor zover bekend worden ervaringen die zijn opgedaan met integriteitonderzoeken bij potentiële schendingen niet gebruikt om de regels aan te passen. Het gevaar hiervan is ook een zekere geruchtvorming.

3.6. Boordeling van de bevindingen over de ambtelijke organisatie

De in de voorgaande paragrafen vermelde bevindingen over de ambtelijke organisatie zijn hier geordend naar de opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid. Vervolgens zijn ze beoordeeld als positief of minder positief.

3.6.1. Beoordeling van de opzet van het integriteitbeleid

Positieve bevindingen	Minder positieve bevindingen
Met betrekking tot: integriteitbeleid	
De organisatie beschikt over een traceerbaar gedachtegoed omtrent identiteit	De doelstelling voor het integriteitbeleid zijn niet 'SMART' geformuleerd
De gedragscode bevat bondig communiceerbare speerpunten	
De gedragscode biedt aanknopingspunten voor toetsing	
	Op het beleid hebben medewerkers slechts beperkte invloed gehad (hetgeen mogelijk verklaart dat het beleid niet zo leeft)
	De Regiegroep regisseert de beleidsontwikkeling niet
	Het beleid wordt niet bijgesteld op basis van de feitelijke ontwikkelingen
Met betrekking tot: risicoanalyse	
	Geen systematisch inzicht in de kans en ernst van mogelijke integriteitsinbreuken
	Beleidsdoelen worden niet bijgesteld op basis van de actuele risico's
Processen worden doorgelicht op inherente risico's door interne controle (met oog op verklaring van de accountant)	
Functies worden doorgelicht op hun integriteitsrisico	Dit is niet terug te vinden in de competentie-eisen en de profielen
Met betrekking tot: gedragscode	
De strekking van het integriteitbeleid is goed terugvindbaar in de gedragscode	Gedragscode wordt niet geactualiseerd op basis van de risico's
	De noodzaak tot het aanvullen, opheffen of toevoegen van regels aan de code wordt niet periodiek onderzocht
De gedragscode wordt aangevuld door specifieke regels voor integriteit in uitvoeringsprocedures	
Met betrekking tot: interne controle en accountant	
De intensiteit van de controles correspondeert met de risico's voor het opstellen van de jaarrekening	Controles leveren geen structureel inzicht in de niet-financiële rechtmatigheid (incidenteel, als bijproduct)
Met betrekking tot: integriteitschendingen	
Aannemelijk is dat het directieteam op de hoogte wordt gebracht van vermeende integriteitschendingen	De registratieprocedure van potentiële inbreuken is niet deugdelijk
	Het beleid 'hoe handelen bij vermeende integriteitschendingen' of 'het vermoeden van strafbare feiten' is niet geformaliseerd
	Niet beschreven is hoe rekening wordt gehouden met de belangen van een verdachte van een integriteitschending

3.6.2. Beoordeling van het bestaan van het integriteitbeleid

Positieve bevindingen	Minder positieve bevindingen
Met betrekking tot: integriteitbeleid	
Het beleid t.a.v. eed, verklaring, nevenfuncties, relatiegeschenken, etc. is vastgelegd	Het integriteitbeleid is slechts in beperkte mate als afzonderlijk beleid geformuleerd
	In de begroting zijn geen separate middelen gereserveerd voor implementatie beleid
Gedragbeïnvloeding door o.a. dilemma-trainingen, en gebruik integriteitspel	
In procesbeschrijvingen zijn regels van administratieve organisatie toegepast	Geen andere preventies zoals draaiboeken of vangnetconstructies
	Het beleid wordt niet goed mondeling gecommuniceerd
	Medewerkers kunnen de juiste stukken moeilijk vinden
	Geen bijstelling van het beleid op basis van de feitelijke ontwikkelingen
	Geen audits of andere periodieke onderzoeken die voor terugkoppeling zorgen
	Geen werkend regelkringmechanisme
Met betrekking tot: risicoanalyse	
Op de werkvloer is er besef wat de 'weak spots' zijn	Weak spots worden niet (altijd) expliciet aangewezen
Integriteitsrisico's worden van tijd tot tijd in diverse gremia besproken	Besprekingen in gremia leiden niet tot een verdere structurering van het beleid
Besprekingen van risico's op uitvoerend niveau leiden tot praktische maatregelen	
Bij nieuwe procesbeschrijvingen wordt vooraf een risicoanalyse uitgevoerd	
Met betrekking tot: gedragscode	
Voor alle geledingen (ambtenaren, bestuur en raad) is een specifieke gedragscode opgesteld	
De code wordt aangevuld met een eed of verklaring waaraan moet worden meegewerkt	
Er bestaat een klokkenluiderregeling die voorziet in een melding aan de Regiegroep	Of de Regiegroep een vertrouwensfunctie vervult is in de organisatie niet duidelijk
Met betrekking tot: interne controle en accountant	
De accountant werkt goed samen met de afdeling interne controle	
Het controleplan van interne controle is gerelateerd aan een risicoanalyse van de afdeling en/of de accountant	Deze analyse heeft geen directe raakvlakken te hebben met het gemeentelijk integriteitbeleid
De onderzoeken kunnen onder meer leiden tot aanpassing van de procedures	
Met betrekking tot: integriteitschendingen	
	Het beëindigen van een onderzochte zaak is niet geregeld
	Onduidelijk is hoe een manager verantwoording moet afleggen over zijn behandeling van de zaak
	De rol van de Regiegroep is niet gedefinieerd, behoudens meldingen via de Klokkenluiderregeling

3.6.3. Beoordeling van de werking van het integriteitbeleid

Positieve bevindingen	Minder positieve bevindingen
Met betrekking tot: integriteitbeleid	
De code en zijn 'tien geboden' zijn bij veel medewerkers bekend	Er kan niet worden gezegd dat de code en het beleid echt leven
Voor nieuwkomers heeft het afleggen van de eed of de verklaring veel impact	
Slechts enkele managers besteden veel aandacht aan integriteit	In het werkoverleg komt integriteit maar weinig aan de orde (soms met een casus als concrete aanleiding)
De burgemeester vervult herkenbaar een voorbeeldfunctie	
Tegen degenen die aantoonbaar niet-integeter handelen wordt opgetreden	In functioneringsgesprekken en bij de beoordeling van competenties speelt integriteit een ondergeschikte rol
Het belang dat gehecht wordt aan integriteit blijkt in toenemende mate uit het opleidings- en organisatieontwikkelingsbeleid	
Sinds kort wordt met het bureau BING aandacht voor het onderwerp gemobiliseerd	
Met betrekking tot: risicoanalyse	
Als IC een procedure doorlicht worden management en medewerkers betrokken	Er is een beperkte mate van participatie bij risico-inventarisatie in alle geledingen
	De Regiegroep gebruikt alleen impliciete risico-analyses (geen expliciete)
	Interne integriteitrisico's krijgen meer aandacht dan externe integriteitrisico's
Met betrekking tot: gedragscode	
Nieuwe medewerkers worden op de hoogte van de code en belang integriteit gebracht	De gedragscode is in 2003 niet effectief gecommuniceerd naar de organisatie
Bij indiensttreding worden ook de integriteit-aspecten die zijn opgenomen in relevante werkprocedures toegelicht	
	Zittende medewerkers die de verklaring hebben ondertekend weten niet of zij alsnog de eed moeten afleggen
Met betrekking tot: interne controle en accountant	
Interne controle signaleert 'weak spots' van het integriteitbeleid als deze tijdens onderzoeken (toevallig) naar boven komen	
Interne controle resp. accountant denken op incidentele basis actief mee van over het integriteitbeleid	IC en accountant doen geen uitspraken over de effectiviteit van het integriteitbeleid (wie dan wel?)
Met betrekking tot: integriteitschendingen	
	Niet zeker is gesteld dat onderzoeksverslagen van het incident beschikbaar komen
	Niet is niet geregeld hoe vrijgave van de verzamelde informatie kan plaatsvinden
	Er zijn geen regels over het verzamelen van statistisch materiaal over meldingen, onderzoeken en resultaten

4. BEVINDINGEN OVER HET BESTUUR

In de Gemeente is er na 2005 veel veranderd. Er is niet alleen een nieuw directieteam aangetreden, ook het Bestuur is ingrijpend van samenstelling veranderd. Er is een andere Burgemeester, er zijn nieuwe Wethouders. Met de Burgemeester en twee Wethouders zijn separaat gesprekken gevoerd over het integriteitsbeleid op grond waarvan de onderstaande bevindingen zijn geformuleerd. Hierbij valt te onderscheiden de zienswijze van de leden van het College op

- de aanpak van integriteit van de Gemeente als geheel;
- de 'eigen integriteit' van het College.

Steeds wanneer hierna een specifieke zienswijze aan de orde is, wordt dit aangegeven met de termen 'integriteit algemeen' respectievelijk 'integriteit bestuur'.

4.1. Integriteitsbeleid

4.1.1. Toegenomen aandacht voor het integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid van Bergen op Zoom heeft in de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. We noemen de factoren die er met name voor hebben gezorgd dat integriteit op de bestuursagenda staat:

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

- Kwestie 'De Zeeland' in 2002, en het onderzoek van deze kwestie door de commissie onder leiding van Prof. dr. J. Th. J. van den Berg.
- De kwaliteit van de jaarrekening in de periode van voor 2005 baarde het bestuur grote zorgen. De financiële integriteit was niet zeker gesteld. Dat wakkert de discussie aan over de niet-financiële integriteit. (N.B. na 2005 is de kwaliteit van de jaarrekening belangrijk verbeterd.)
- De accountant beoordeelt nu ook de rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen en doet daarvan verslag. Hij besteedt nu veel aandacht aan het volgen van de procedures bij de besluitvorming; ook dit verhoogt de aandacht voor integriteit.²
- De toegenomen aandacht voor integriteit in het algemeen bij de gemeentelijke overheid sinds 2000.

Voor wat betreft 'integriteit bestuur':

- de commissie Van den Berg deed aanbevelingen onder meer om de (toenmalige gedragscode) verder toe te snijden op Raad en Bestuur. Een andere aanbeveling was om jaarlijks een openbaar debat tussen College en Raad te organiseren over de houdbaarheid en de naleving van de bestaande gedragscodes. Beide aanbevelingen zijn overgenomen. Nog in 2003 heeft de Raad besloten tot een jaarlijks debat (zie ook hoofdstuk 5). In het raadsbesluit van 23 juli 2003 is de gedragscode voor de Burgemeester en Wethouders vastgesteld, in het raadsbesluit van 1 maart 2004 is de code later nog enigszins uitgebreid.

² In 2005 heeft de externe accountant geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven aan de Gemeente. De interne controle was onvoldoende. Er waren door de accountant weliswaar geen onrechtmatigheden geconstateerd, maar er was onvoldoende materiaal om een uitspraak te doen. In het jaar 2006 heeft de Gemeente naar het oordeel van de accountant voor de in 2005 gegeven aandachtspunten de nodige maatregelen genomen.

4.1.2. Bestuurlijke vormgeving van integriteitbeleid

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

Het gemeentelijk integriteitbeleid is door het Bestuur niet nader geoperationaaliseerd in die zin dat er:

- behoudens de gedragscode, geen specifieke documenten zijn opgesteld en verspreid die de inhoudelijke beleidsintenties goed aangeven;
- geen specifieke doelen toetsbaar zijn geformuleerd;
- binnen de P&C cyclus niet op gestuurd kan worden en er derhalve ook afzonderlijk middelen voor worden vrijgemaakt;
- er geen systematische terugkoppeling is van de bereikte resultaten.

Een consequentie van het feit dat er geen specifieke doelstellingen zijn geformuleerd, is dat er aan het directieteam geen 'toetsbare opdracht' is meegegeven. Dit laatste is wel iets wat de geïnterviewde Wethouders zouden willen, mede omdat het past in de filosofie van meer publiek ondernemerschap die zij voorstaan.

Het Bestuur heeft -samen met de directie- een visie over de bestuurlijke vormgeving van het integriteitbeleid ontwikkeld. Het Bestuur heeft gekozen voor een meerjaren *step by step* aanpak.

Kenmerken van de *step by step* aanpak zijn:

- kleine verbeteringen, elke keer. Het is echter geen *planned change*; dat wil zeggen: geen geprecodeerd verandertraject. Het is eerder een 'frapper toujours';
- in 2005 had het op orde brengen van de werkprocessen hoge prioriteit. Van integriteitregels (met verbodsbepalingen) kan niet veel worden verwacht als niet eerst het 'huis op orde' is;
- het Bestuur zoekt echter ook andere, meer veranderkundige, middelen om via een geleidelijk proces het integriteitbesef steeds meer 'tussen de oren' brengen.

Noot: in het najaar 2007 is een aparte conferentie gepland waarin College en directie de verdere aanpak van het integriteitbeleid bespreken.

Toelichting *step by step* aanpak

In de 1^e fase gaat het om het vergroten van de *awareness* voor integriteit. In dit kader worden managementtrajecten uitgevoerd en is o.a. ook het bureau BING ingehuurd. *Awareness* is temeer nodig, omdat dit college ook bezig is de ondernemerzin en eigen verantwoordelijkheid van medewerkers te stimuleren. Juist in die situaties moeten medewerkers zich bewust zijn van de integriteitrisico's en deze transparant maken.

In de 2^e fase is het zinvol om meer aandacht te besteden aan het gebruik maken van structurele maatregelen: codificaties van de regels die zijn ontstaan, vastleggen van afspraken, zaken afhandelen met de in het organisatieschema aangewezen functionarissen of in de hiërarchie.

Op de achtergrond speelt hier dat het organisatieverandertraject van Bergen op Zoom drie pijlers kent: Leiderschap (stimuleren tot goed gedrag), Beheersing (huis op orde) en Mobiliteit (functieverandering en -wisseling). Fase 1 correspondeert vooral met het leiderschapsissue.

4.2. Risicoanalyse

Het Bestuur heeft (net als het directieteam) geconcludeerd dat het onderwerp integriteit in de komende jaren structureel aandacht nodig heeft. De aandacht voor dit onderwerp heeft van nature de neiging mee te bewegen van incident naar incident.

Met name vanaf 2006 zijn er door het Bestuur de volgende maatregelen genomen om een aantal 'standaard risico's' af te vangen:

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

- een intensievere controle van de externe accountant en interne controle op de financiële rechtmatigheid (bron: interview externe accountant);
- door een verbeterde administratieve organisatie zijn in de processen – uitgaande van de risico's die inherent aan deze processen zijn verbonden – maatregelen genomen;
- hierop aansluitend worden procescontroles uitgevoerd door Interne Controle (bron: interviews externe accountant en interne controle);

Voor wat betreft 'integriteit bestuur':

- bij het aantreden van een College worden de geloofsbrieven van de nieuwe Wethouders onderzocht (bron: interviews Burgemeester en twee Wethouders);
- in het Bestuur zijn de persoonlijke situaties in het licht van mogelijke belangenverstremming onderling openlijk besproken. Alle vragen daarover van collega-bestuurders zijn bevredigend beantwoord (bron: interviews Burgemeester en twee Wethouders);
- de gedragscodes (2003) voor Bestuur en Burgemeester zelf zijn zo geformuleerd (ten aanzien van o.m. belangenverstremming nevenfuncties, meningsuiting, aannemen geschenken, uitgaven en declaraties, reizen buitenland) dat een Burgemeester resp. een wethouder ten alle tijde vrij kan zijn in zijn toekomstige beslissingen en keuzen (bron: interview Burgemeester en beoordeling van de onderzoeker).

Het voorgaande maakt duidelijk dat er door het Bestuur risico's zijn onderkend, dit zowel bij de ambtelijke organisatie (bedrijfsvoering) als bij het Bestuur zelf. Van de genomen maatregelen gaat een beheersende of borgende werking uit. Dit systeem is echter statisch; het voorziet niet in een periodieke systematische risico-analyse die aanleiding kan geven om in te spelen op nieuw gesignaleerde risico's, het beleid bij te stellen en de nu genomen maatregelen aan te vullen.

4.3. Gedragscode en regelgeving

Voor wat betreft 'integriteit bestuur':

Er bestaan in Bergen op Zoom aparte gedragscodes voor de Wethouders en voor de Burgemeester die zijn vastgesteld (23 juli 2003) door de raad, conform art. 41 respectievelijk 69 Gemeentewet. De Rekenkamer heeft genoteerd dat de code later (1 maart 2004) is aangevuld met de bepalingen dat:

- onderhandelingsgesprekken met externe partijen worden vastgelegd in een besprekingsverslag;
- in deze gesprekken gedane toezeggingen of afspraken, die instemming behoeven van de Gemeenteraad, slechts onder voorbehoud van die instemming worden gemaakt.

Er is geen criterium dat bepaalt of besprekingsverslagen worden gearchiveerd door het bestuursecretariaat en wanneer gedane toezeggingen worden genoteerd. In

het algemeen is hiervan sprake als onderhandelingen een concrete fase bereiken zodat er input is voor het opstellen van overeenkomsten. De vraag is nu of er in geval van een meningsverschil in de precontractuele fase voldoende is vastgelegd. De Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat in de praktijk een op de code aanvullende werkwijze is ontstaan. Bij het voeren van belangrijke besprekingen is niet alleen een collega-wethouder aanwezig, maar bovendien ook de voorbereidend ambtenaar. De Burgemeester hecht hier bijzonder aan en is er ook zeer alert op. Volgens de code is het alleen mogelijk om van de regel 'altijd 2 Wethouders aanwezig' af te wijken na onderling overleg. Een dergelijk overleg heeft volgens één geïnterviewde tenminste al twee keer niet meer plaatsgehad. De Rekenkamer heeft dit niet geverifieerd, maar suggereert wel deze kwestie nog eens op de agenda van het Bestuur te plaatsen.

De gedragscode is een op de regelgeving aansluitend instrument dat bedoeld is als een nadere concretisering van het ethische afwegingskader. Art. 125 van de Ambtenarenwet formuleert ook verplichtingen voor het Bestuur ten aanzien van integriteit. Van belang zijn hier:

- het Gemeentebestuur formuleert integriteitbeleid dat zich richt tot organisatie en medewerkers (dit heeft vrijwel uitsluitend vorm gevonden door het opstellen van de gedragscode);
- het Gemeentebestuur rapporteert over het gevoerde beleid en de naleving van de gedragscode jaarlijks aan de Raad (dit heeft in beperkte mate plaatsgevonden; het verslag van de Regiegroep kan hiermee niet gelijkgesteld worden);
- evaluatie van de rapportage (dit heeft plaatsgevonden in 2005 tijdens het jaarlijks openbaar debat; in 2006 en 2007 vond geen debat plaats).

Behalve de formele verantwoording van het Bestuur aan de Raad is ook voorzien in een informeel overleg. De Wethouders zijn positief over de subgroep Integriteit, onderdeel van de werkgroep Samenspel, waarin de Raad, het College en de directie zijn vertegenwoordigd. Het grote voordeel is dat integriteitissues fundamenteel kunnen worden besproken zonder dat dit politieke repercussies heeft. Geleidelijk aan ontstaat zo een communis opinio binnen de totale organisatie over integriteit.

4.4. Interne- en accountantscontrole

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

De controle van de accountant omvat niet zonder meer de rechtmatigheid van alle onderdelen van het gemeentelijk beleid. Een voorbeeld is het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Gemeenteraad heeft namelijk bepaalde beleidsverantwoordelijkheden gedelegeerd aan het Bestuur en tevens gesteld dat de naleving hiervan geheel valt onder de verantwoording van het College. Op grond van de aanbeveling van het platform rechtmatigheid is besloten om de regelingen die het Bestuur in dergelijke situaties heeft vastgesteld niet meer te betrekken in de het normenkader van de accountantsverklaring. In die gevallen komt de feitelijke rechtmatigheidsbeoordeling door de externe accountant dan ook te vervallen. Maar er staat niets in de weg om bij de audits door Interne Controle hier wel aandacht aan te schenken. Interne Controle heeft dan ook wel degelijk aandacht voor het onderwerp inkoop en aanbesteding.

Voor wat betreft 'integriteit bestuur':

Alle financieel gerelateerde onderwerpen (declaraties, bestuurlijke uitgaven, dienstreizen) zijn benoemd in de gedragscodes voor Burgemeester respectievelijk Wethouders (2004) en in aansluiting hierop zijn controleprocedures opgesteld. Van

uitgaven moet de hoogte en de functionaliteit door het Bestuur kunnen worden aangetoond. Interne Controle checkt of de procedures worden gevolgd. De externe accountant beoordeelt het ontwerp-controleprogramma van IC.

4.5. Handelwijze bij inbreuken

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

Er is geen beleid geformuleerd door het bestuur hoe te handelen bij disciplinair onderzoek naar vermeende integriteitschendingen. Ook niet als deze schendingen op het Bestuur betrekking zouden hebben.

Voor wat betreft 'integriteit bestuur':

Door het Bestuur wordt van tijd tot tijd vastgesteld dat medewerkers, maar ook wel raadsleden, met de beste bedoelingen, soms toch riskant of zelfs onjuist handelen. Ze onderkennen in dergelijke situaties niet dat er integriteitaspecten aan de orde zijn. Indien de Burgemeester of andere collegeleden een dergelijk geval signaleren wordt dit met de betrokkenen aan de orde gesteld.

4.6. Beoordeling bevindingen over het Bestuur

Positieve bevindingen	Minder positieve bevindingen
Met betrekking tot: integriteitbeleid	
Integriteit staat op de bestuursagenda	
	Het integriteitbeleid is (met uitzondering van de gedragscode) niet nader geoperationaliseerd
	Geen systematische terugkoppeling van bereikte resultaten
Bestuur en directie hebben samen een visie over de bestuurlijke vormgeving van het integriteitbeleid ontwikkeld	Aan het directieteam is geen toetsbare opdracht meegegeven
Het Bestuur besteedt veel aandacht aan de veranderkundige aspecten	
Met betrekking tot: risicoanalyse	
Het Bestuur heeft maatregelen genomen om de 'standaardrisico's' af te vangen	Er wordt niet onderzocht of zich nieuwe risico's aandienen
	Beleidsdoelen worden niet bijgesteld op basis van de actuele risico's
Met betrekking tot: gedragscode	
Er is een gedragscode voor het bestuur	Rapportage over naleving van de gedragscodes aan de raad heeft niet jaarlijks plaatsgevonden
Aanvullend op de code zijn nadere afspraken gemaakt (onderhandelingen vastleggen, toezeggingen onder voorbehoud, voorbereidend ambtenaar aanwezig)	Vastlegging niet steeds zeker gesteld
De subgroep integriteit (van Werkgroep Samenspel) is platform om integriteitissues te bespreken met directie en raad	
Met betrekking tot: interne controle en accountant	
Voor alle financieel gerelateerde onderwerpen (declaraties, dienstreizen, bestuurlijke uitgaven) zijn procedures opgesteld	
	Controles leveren geen structureel inzicht in de niet-financiële rechtmatigheid (incidenteel, als bijproduct)
Met betrekking tot: integriteitschendingen	
Het Bestuur bespreekt situaties, waar integriteitschendingen (onbedoeld) aan de orde zijn, met betrokkenen	
	Het beleid 'hoe handelen bij vermeende integriteitschendingen' of 'het vermoeden van strafbare feiten' is niet geformaliseerd.

5. Bevindingen over de Raad

Vanuit het presidium van de gemeenteraad Bergen op Zoom is het verzoek aan de Rekenkamer West-Brabant gekomen om een onderzoek te doen naar het gemeentelijk integriteitbeleid. Het onderzoek moest op alle geledingen van de organisatie betrekking hebben; dus ook op de Raad zelf.

Dit hoofdstuk van het rapport is gebaseerd op notities gemaakt tijdens de bijeenkomst van de onderzoeker en een delegatie van de Raad op 27 augustus 2007, en daarnaast op de beschikbare documentatie en interviewverslagen (o.a. met de externe accountant). Voor de samenstelling van deze delegatie, zie bijlage 3. Er hebben dus, anders dan bij bestuur en ambtelijke organisatie, geen separate interviews plaatsgevonden. Wel is in het gesprek met de burgemeester (in diens duale rol ten opzichte van Raad en College) op diens ervaringen met betrekking tot gedragingen van raadsleden ingegaan. Het gesprek met de delegatie betrof niet alleen de toetsonderwerpen van de Rekenkamer; ook is gesproken over de mogelijke toekomstige invulling van de rol van de Raad met betrekking tot integriteit (zie 5.6).

Hierbij valt te onderscheiden de zienswijze van de delegatieleden op:

- de aanpak van integriteit van de Gemeente als geheel;
- de 'eigen integriteit' van de Raad.

Steeds wanneer hierna een specifieke zienswijze aan de orde is, wordt dit aangegeven met de termen 'integriteit algemeen' respectievelijk 'integriteit raad'.

5.1. Integriteitbeleid

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

De Raad stelt zelf geen integriteitbeleid op; wel wordt -in principe jaarlijks- aan de Raad over het gevoerde beleid en de naleving van de gedragscode gerapporteerd. Na het openbaar raadsdebat in november 2005, besloot de Raad in 2006 om de regionale Rekenkamer te verzoeken in 2007 onderzoek te doen naar het gemeentelijke integriteitbeleid.

Het verzoek wordt ingegeven door de volgende vragen:

- hoe effectief is het huidige integriteitbeleid? De raadsleden herinneren er aan dat na de kwestie 'De Zeeland' in 2002 het beleid in 2003 nader vorm heeft gekregen; er zijn toen een aantal concrete maatregelen genomen. In de jaren erna is de aandacht voor het onderwerp integriteit toch wat afgenomen. Sommige raadsleden hebben het vermoeden dat het huidige integriteitbeleid slechts neerkomt op het procedureel toetsen op bepaalde aspecten van integriteit.
- voldoet de opgestelde integriteitcode nog wel aan de eisen van vandaag?; enkele raadsleden vragen zich bovendien af of alle medewerkers van de Gemeente de harde eisen uit de gedragscode eigenlijk wel kennen.
- hoe en in hoeverre het integriteitbeleid is ingebed in de gemeentelijke organisatie?

Voor wat betreft 'integriteit raad':

Naar aanleiding van de kwestie 'De Zeeland' heeft de Raad in 2003 besloten eenmaal per jaar een aparte openbare bijeenkomst voor de Gemeenteraad te organiseren met als thema integriteit. Er is toen ook een suggestie gedaan voor

mogelijke vaste agenda-onderwerpen: het bespreken van de lijst van nevenfuncties, de lijst met giften aan fracties, de paragraaf integriteit in het burgerjaarverslag, een overzicht van de reacties op het e-mail adres voor burgers. Dit werd gezien als een belangrijke mogelijkheid om vorm te geven aan de verantwoording aan de Raad door het Bestuur.

In formele zin heeft het volgende plaatsgevonden:

2004: conform afspraak zou in het najaar 2004 een themabijeenkomst integriteit plaatsvinden. Door het plotselinge vertrek van de toenmalige burgemeester Van der Velden en het vervangerschap door de heer De Cloe, heeft geen openbaar debat plaatsgevonden. Wel vond de besloten jaarlijkse themabijeenkomst plaats.

2005: het openbaar debat vond plaats 14 november 2005. In deze bijeenkomst zijn geen besluiten genomen, maar vragen gesteld en suggesties gedaan. Later heeft de Raad op grond van de gedachtewisseling besloten tot de volgende actiepunten.

1. Er wordt een bundel met relevante informatie over integriteit (regelgeving) aan alle raadsleden, duo-burgerleden overhandigd. Dit actiepunt is uitgevoerd.
2. Er wordt een thema-bijeenkomst gewijd aan wet- en regelgeving op het terrein van integriteit voor raadsleden, duo-burgerleden en fractieassistenten. Dit actiepunt is uitgevoerd.
3. De jaarlijkse themadag wordt ingebed in de gezamenlijke studiedag van Raad, College en directieteam. Dit actiepunt is uitgevoerd.
4. de regionale Rekenkamer verzoeken om in haar onderzoeksplan 2007 onderzoek te doen naar het gemeentelijke integriteitbeleid. Hierop heeft de Rekenkamer positief gereageerd.

2006: het openbaar debat vond -ondanks voorbereidingen- niet plaats. Wel heeft de raad/commissie bestuur&veiligheid de Rekenkamer verzocht om het integriteitbeleid te onderzoeken. In het kader van de werkgroep Samenspel³ werd BING ingeschakeld voor een integriteittraject voor raad, college, en directieteam. De jaarlijkse themadag vond plaats op 27 oktober 2006. Van de conclusies is een verslag gemaakt, dat is geagendeerd voor de commissie Bestuur&Veiligheid. In deze bijeenkomst heeft de subwerkgroep Integriteit van werkgroep Samenspel de opdracht gekregen om een uitwerking te maken van een zinvolle bijeenkomst over integriteit voor de drie geledingen. De oplevering hiervan is gepland in het 1^e kwartaal 2007; dit doel is echter niet gehaald.

2007: het openbaar debat vond niet plaats. De Raad heeft hiervoor geen planning gemaakt in afwachting van het rapport van de Rekenkamer. Zodra het rapport is verschenen zal de Rekenkamer verzocht worden het rapport toe te lichten in de commissie Bestuur&Veiligheid (afhankelijk van aanlevering van het rapport nog dit jaar: november/december). Het College zal vervolgens het rapport middels een raadsvoorstel voorleggen aan de raad; behandeling van de Raad is vermoedelijk in januari/februari 2008. In 2007 heeft geen jaarlijkse (besloten) themadag plaatsgevonden.

³ Als onderdeel van de Werkgroep Samenspel is een subwerkgroep 'Integriteit' ingesteld, waarin zowel raadsleden als collegeleden en ambtenaren zijn vertegenwoordigd. Deze subwerkgroep heeft tot taak om het thema 'integriteit' structureel onder de aandacht van de politiek en het Gemeentebestuur te brengen en te houden. Er is echter geen relatie met de genoemde Regiegroep.

Tenslotte nog twee opmerkingen:

- aan het begin van elk kalenderjaar verzoekt de griffier de leden van de Raad en de duo-burgerleden hun opgave van nevenfuncties te actualiseren. Deze opgaven worden opgenomen in het overzicht nevenfuncties op de gemeentelijke website;
- de Raad bespreekt en evalueert jaarlijks het eigen integriteitbeleid (bron: Nota voor Presidium, F.P. de Vos, 30 juni 2006).

5.2. Risico-analyse

Voor wat betreft 'integriteit algemeen':

In het overleg met de delegatie worden over de risicoanalyse de volgende punten gesignaleerd:

- De Raad wil integriteit breed zien. Integriteit moet niet worden 'verengd' tot het accepteren van cadeaus, het melden van nevenfuncties en dergelijke. Breder geïnterpreteerd gaat het om het zorgen dat ambtenaar en Bestuur vrij en onafhankelijk zijn om binnen de kaders van de eigen functie besluiten te nemen. De risico-analyse moet hierop gericht zijn.
- Essentieel is dat er binnen de gemeente Bergen op Zoom voldoende waarborgen zijn dat besluiten op een goede manier tot stand komen. Het zal niet mogelijk zijn om een totaal sluitend geheel aan regels op te stellen. Voor de Raad is het van belang dat het bestaande niveau van regelgeving acceptabel is en een risico-analyse kan dit onderbouwen.

Voor wat betreft 'integriteit raad':

Tijdens de gedachtewisseling met de raadsdelegatie bleek dat het lastig (zo niet onmogelijk) is om voor raadsleden tot eenzelfde uniforme definitie van integriteit te komen. Dit belemmert het door de Raad beoordelen van integriteitvraagstukken waaronder het uitvoeren van risico-analyses. Enkele raadsleden benadrukken dat de invulling van het begrip integriteit (ten principale) altijd hoogst individueel is. Persoonlijke normen en waarden spelen bij het bepalen van het afwegingskader altijd een grote rol.

5.3. Gedragscode en regelgeving

Voor wat betreft 'integriteit raad':

De raadsleden zijn goed geïnformeerd over de wettelijke aspecten van integriteit die met hun positie samenhangen. Er is een bundel (Nota voor raadsleden en duo-burgerleden; F.P. de Vos, 20 juni 2006) toegezonden aan alle leden van de Raad, duo-burgerleden en fractie-assistenten waarin alle wettelijke aspecten van integriteit die van belang zijn voor raadsleden zijn opgenomen. Dit betreft o.m. vereisten voor het raadslidmaatschap; openbaarmaking van andere functies; onverenigbare betrekkingen; afleggen eed of verklaring en belofte; verboden handelingen; onschendbaarheid en verschoningsrecht; openbaarheid, beslotenheid en geheimhouding; verbod van lastgeving; stemonthouding; vaststellen van gedragscodes. Het document staat ook op de gemeentelijke website. Op grond van de voorschriften van de artikelen 15, 41 en 69 Gemeentewet heeft de Raad een gedragscode opgesteld voor de eigen leden, resp. de Wethouders en de Burgemeester.

De Raad vindt het belangrijk dat, niettegenstaande alle regelgeving, alle raadsleden zelf alert zijn op de kwetsbaarheid van hun positie. Binnen de Raad

wordt de verantwoordelijkheid van het raadslid voor het eigen handelen als uitgangspunt gezien. In het beginsel dat het raadslid zelf moet beoordelen of hij als persoon integer handelt, schuilt evenwel een risico. Van geen enkel raadslid kan worden verwacht dat hij of zij objectief kan oordelen over het eigen handelen. Daarom zijn de volgende mechanismen in het leven geroepen (zie ook 5.5):

- binnen de Raad houdt men elkaar in de gaten en worden zaken die naar het oordeel van de collega's niet door de beugel kunnen wel aan de orde gesteld. De collega's nemen hiertoe het initiatief als zij dat nodig vinden (bron: verslag gesprek raadsdelegatie 27 augustus 2007);
- een individueel raadslid kan in geval van lastige afwegingen de hulp van de griffier ingeroepen. De griffier is de vertrouwenspersoon van de Raad. Hij is beschikbaar om raadsleden te adviseren over de toepassing van de regels. Het is gebleken dat hiervan feitelijk gebruik wordt gemaakt. Dit is mede gewenst omdat, ondanks de nota, tijdens de bespreking met de raadsdelegatie bleek dat het niet voor raadsleden even helder is welke algemene regels voor integer handelen er zijn en/of wat die precies inhouden.

In aanvulling op de besproken mechanismen zou de meerderheid van de aanwezige raadsleden het niettemin prettig vinden als er een gremium zou komen waaraan men de uitleg van integriteitregels op vertrouwelijke wijze kan voorleggen. Gedacht werd aan een integriteitcommissie. Aan een dergelijke commissie zouden anoniem en vertrouwelijk probleemsituaties kunnen worden voorgelegd en er kan dan een advies worden ingewonnen.

5.4. Interne- en accountantscontrole

Bij de beoordeling van dit onderdeel heeft de Rekenkamer zich in belangrijke mate laten leiden door de verklaring van de externe accountant (i.c. drs. W. Veldhuis RA, Deloitte). De accountant rapporteert via zijn jaarverslag aan de Raad als opdrachtgever. De nu volgende opmerkingen hebben allen betrekking op *'integriteit algemeen'*.

- De heer Veldhuis fungeert al twee jaar als externe accountant voor de gemeente Bergen op Zoom.
- De accountant richt zich primair op het toetsen van de financiële handelingen, de juridische juistheid blijft buiten spel. Bij deze financiële doorlichting kan de accountant ook integriteit zaken tegenkomen, met name als hij toetst of een procedure goed is verlopen.
- In aanvulling op de financiële toets is het vanaf 2004 verplicht om een rechtmatigheidstoets op te nemen in de accountantsverklaring. Dit is door het Rijk opgelegd. Conformiteit met Europese en Nederlandse regelgeving moet door de externe accountant worden getoetst. In een beperkt aantal gevallen heeft de accountant op het gebied van rechtmatigheid aandachtspunten gesignaleerd. Hij doet dan een aanbeveling tot verbetering op dat punt.
- In de afgelopen twee jaar is de accountant niet op zaken gestuit die kunnen duiden op fraude, zelfbevoordeling van medewerkers of begunstiging van relaties van medewerkers. Dergelijke zaken blijken vrijwel nooit rechtstreeks uit de financiële administratie. De accountant checkt primair of de basisadministratie op orde is. Als daarbij blijkt dat de procedures niet of niet goed worden gevolgd rapporteert hij dat.

- In de afgelopen jaren heeft Bergen op Zoom zich goed ontwikkeld en werkbare regelingen gemaakt die voor hem toetsbaar zijn. Hij is ook positief over het functioneren van de afdeling Interne Controle.
- In 2005 heeft de accountant geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven aan de Gemeente. Hij had weliswaar geen onrechtmatigheden geconstateerd, maar er was onvoldoende materiaal om een uitspraak te doen. In het jaar 2006 heeft de Gemeente adequate maatregelen op interne controlegebied genomen en mede daarom is er nu wel een goedkeurende verklaring afgegeven.
- de externe accountant doet geen uitspraak over de niet-financiële rechtmatigheid maar beoordeelt wel het systeem van risicomanagement van de Gemeente. Formeel gezien betreft dit ook het waarborgen van het integriteitbeleid. Bergen op Zoom beschikt niet een dergelijk integraal risicosysteem. Hij heeft geadviseerd aan de Raad om hiermee een begin te maken.

5.5. Handelwijze bij inbreuken

Voor wat betreft 'integriteit raad':

Er is geen wijze van handelen geformaliseerd voor een vermeende integriteitsinbreuk door een raadslid. Ook niet voor die onderdelen die expliciet genoemd worden in de code. De Rekenkamer heeft evenwel geconstateerd dat er consensus bestaat over de handelwijze bij een vermeende inbreuken. Dat is de volgende:

- een collega-raadslid stelt de kwestie aan de orde binnen de Raad; of
- Burgemeester en de griffier houden, wanneer dit in hun ogen nodig is, het betreffende raadslid een spiegel voor. De griffier zegt dat dit niet altijd als plezierig wordt ervaren door de raadsleden en dat dit gemakkelijk leidt tot reactief en defensief gedrag.

Voor de raadsleden speelt hierbij een rol dat zij vinden niet op één lijn gesteld te kunnen worden met ambtenaren. Ambtenaren dienen objectief neutraal te handelen; hun politieke kleur doet bij de uitvoering van hun werk niet ter zake. Raadsleden daarentegen zijn volksvertegenwoordiger en handelen vanuit een bepaalde politieke ideologie. De raadsleden vinden dat je in een specifiek geval duidelijk moet aangeven of je spreekt namens een groep of vanuit je eigen persoon. Je kan als raadslid echter niet 'achter tralies gaan zitten' en je afschermen van de samenleving. Een raadslid heeft een openbare taak en het opvangen van signalen uit de Gemeente is iets wat daarbij hoort. Onderkend wordt evenwel dat een raadslid bij zijn politiek handelen ook integriteitgrenzen kan overschrijden en dat een dergelijke inbreuk aan de orde gesteld moet kunnen worden.

5.6. Invulling van de toekomstige rol van de Raad

In het gesprek met de delegatie zijn behalve de toetsonderwerpen van de Rekenkamer ook issues voor de mogelijke invulling van de toekomstige rol van de Raad met betrekking tot integriteit aan de orde gekomen. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om ze niet separaat, maar in dit hoofdstuk op te nemen.

1. Binnen de Gemeente is veel formeel beleid aanwezig. In de nieuwe situatie van dualisme is men soms nog zoekende naar de verhoudingen tussen de Raad, het College en de ambtenaren. Naar het oordeel van de raadsleden geldt dit ook voor de beleidsvorming ten aanzien van integriteit.

2. De Raad is het controlerend orgaan waaraan het College en op die manier indirect de ambtenaren ook verantwoording moeten afleggen. De meerderheid van de aanwezige raadsleden vindt dat de Raad eerst zelf de kaders moet stellen om te kunnen controleren aan de achterkant. Om die reden zou de Raad zich nadrukkelijker moeten bemoeien met het integriteitbeleid. Niet iedereen is het met die gedachtegang eens. Noot: een ander punt van overweging is of de raad integer moet zijn als voorbeeld voor College en ambtenaren.
3. Een raadslid merkt op dat er nauwelijks instrumentarium beschikbaar is voor de Raad om op subtiele wijze het College te bevragen, zonder hierbij personen te beschadigen. Er is een mogelijkheid via de griffier maar dit wordt toch als lastig getypeerd.
4. De Raad vindt het echter niet zinvol om helemaal opnieuw te starten met 'het praten over integriteit': dit heeft in 2002 al uitgebreid plaatsgevonden. Men wil, uitgaande van het huidige beleid en de effecten ervan, wel kijken naar mogelijkheden om het te verbeteren of tekorten op te heffen. De vraag is hoe dit vorm te geven. Een mogelijkheid zou zijn om Raad, College en ambtelijke top periodiek met elkaar in contact te brengen over het onderwerp integriteit en daarbij externe kennis in huis te halen (bijvoorbeeld een ethicus).
5. De suggestie wordt gedaan om de aandacht voor het onderwerp integriteit vooral neer te leggen bij de fractievoorzitters. Geen van de aanwezige fractievoorzitters heeft echter het onderwerp integriteit apart geagendeerd voor het fractieoverleg. Noot: de Rekenkamer is niet zo positief over deze suggestie omdat ze gemakkelijk de aandacht af kan leiden van de verantwoordelijkheid van elk raadslid.
6. Tenslotte wordt gesproken over manier waarop over integriteit organisatiebreed afgestemd kan worden over de rode lijn en de belangrijkste uitgangspunten. De delegatie van de Raad benadrukt dat vanuit een duidelijk kader moet worden gewerkt. Een optie is om hierover een discussie te organiseren tussen de fractievoorzitters en organisatie. Zij gaan ervan uit dat het politieke klimaat hier vandaag de dag, anders dan enkele jaren geleden, wel aan toe is.

5.7. Beoordeling van de bevindingen over de Raad

Positieve bevindingen	Minder positieve bevindingen
Met betrekking tot: integriteitbeleid	
Integriteit staat op de raadsagenda	
De Raad wordt in principe jaarlijks geïnformeerd (openbaar debat)	Geen openbaar debat in 2004, in 2006, en 2007 (alleen in 2005)
De Raad heeft tot een jaarlijkse themabijeenkomst besloten (gerealiseerd in 2004, 2005, 2006)	
Met betrekking tot: risicoanalyse	
Raad ziet integriteit breed; risico-analyse moet onderzoeken of ambtenaren en bestuur onafhankelijk beslissingen kunnen nemen	
Met betrekking tot: gedragscode	
Raad heeft een eigen gedragscode	Handhaving van de code is niet duidelijk
Raadsleden zijn goed geïnformeerd over de wettelijke integriteitaspecten van hun functie	
Raadsleden zijn alert op de kwetsbaarheid van hun positie	Er is geen gedeeld oordeel wat dit precies inhoudt; en hoever je kan gaan in een concrete situatie op basis van signalen uit de omgeving
Binnen de Raad roept men elkaar ter verantwoording	
In geval van lastige afwegingen vervult griffier de rol van vraagbaak	
Met betrekking tot: interne controle en accountant	
De accountant rapporteert via jaarverslag aan de Raad	
	Controles leveren geen structureel inzicht in de niet-financiële rechtmatigheid (incidenteel, als bijproduct)
Met betrekking tot: integriteitschendingen	
Een collega raadslid kan vermeende niet-integriteit aan de orde stellen	Er is geen handelwijze geformaliseerd
Burgemeester en griffier houden als zij dit nodig vinden een spiegel voor	

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk trekt de Rekenkamer conclusies en geeft zij enkele aanbevelingen.

- Allereerst gaat zij in op de in hoofdstuk 1 genoemde centrale onderzoeksvraag van het onderzoek. Daarbij komen de conclusies ten aanzien van de drie geledingen afzonderlijk aan de orde (hierna paragraaf 6.1. Conclusies)
- Vervolgens stipt zij op basis van de feitelijke bevindingen een aantal zaken aan die naar haar oordeel extra aandacht nodig hebben om aan het normenkader te gaan voldoen (zie paragraaf 6.2 Aanbevelingen).
- Daarna wijdt de Rekenkamer nog een slotbeschouwing aan haar conclusies (paragraaf 6.3. Slotbeschouwing).

6.1. Conclusies

Over de hoofdvraag – te weten of de institutionele integriteit van de gemeente Bergen op Zoom in voldoende mate wordt geborgd- is de Rekenkamer –alles afwegend- van oordeel dat hierin een ontwikkeling is te ontdekken, dat de gemeente Bergen op Zoom er niet is, en dat zij zeker nog stappen kan zetten. Dit oordeel is gebaseerd op de beoordeling van de bevindingen ten aanzien van de opzet, bestaan en de werking van het integriteitbeleid voor de drie geledingen te weten Raad, College en ambtelijke organisatie.

Om dit oordeel nader toe te lichten, volgen eerst de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van ambtelijke organisatie, daarna volgen die ten aanzien van bestuur en tenslotte die ten aanzien van de Raad; steeds met een beknopte toelichting. De verschillende overwegingen zijn als positief (+) of niet positief (-) aangegeven.

6.1.1. Conclusies ten aanzien van de ambtelijke organisatie

Hoofdvraag 1: voldoet de opzet van het integriteitbeleid?

- De Rekenkamer heeft verschillende bouwstenen voor een goed integriteitbeleid aangetroffen, zoals: een traceerbaar gedachtegoed over integriteit, een code met speerpunten, doorlichten van processen op hun inherente risico's (+).
- Ook beoordeelt de Rekenkamer het positief dat het hele directieteam in voorkomend geval op de hoogte is van een vermeende integriteitschending (+). Daar staat tegenover dat de registratieprocedure van vermeende schendingen niet deugdelijk is (-).
- Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat de structuren, relaties, hoekstenen van het beleid een voldoende samenhangend geheel vormen (-).
- Ook kan niet gesteld worden dat de conceptuele invulling van het beleid sluitend is. Zo ontbreken 'SMART' geformuleerde doelstellingen en een organisatiebrede risicoanalyse. De vraag kan daarom worden gesteld of de feitelijke integriteitrisico's worden onderkend en een focuspunt in de sturing vormen (-).
- De Rekenkamer is van oordeel dat het beleid -in principe- voldoende aanknopingspunten heeft om integer gedrag van de gemeentelijke organisatie te bevorderen, omdat standaardrisico's worden afgedekt en ook aandacht wordt geschonken aan de gedragsaspecten (+).

Hoofdvraag 2: is het bestaan van het integriteitbeleid adequaat vormgegeven?

- De Rekenkamer heeft ook voor deze hoofdvraag verschillende bouwstenen voor een goed integriteitbeleid aangetroffen zoals: een groeiend besef op de werkvloer voor mogelijke integriteitsrisico's, en een duidelijke vastlegging van het beleid voor eed, nevenfuncties, relatiegeschenken (+).
- De Rekenkamer vindt niet dat het integriteitbeleid in voldoende mate is geoperationaliseerd en gematerialiseerd. De operationalisering gaat nauwelijks verder dan de inhoud van de integriteitcode, terwijl er andere beleidsopvattingen bij de directie leven, die de feitelijk gang van zaken in de organisatie meer zijn gaan bepalen (-).
- De aanwezige codes, regelingen en verklaringen zijn voldoende krachtig, omdat ze gerelateerd worden aan de preventie tegen de standaardrisico's. Ook de verscherpte aandacht voor administratieve organisatie draagt hieraan bij. De regelingen zijn echter sinds 2003 niet geactualiseerd. Alles overwegend komt de Rekenkamer hier toch tot een positieve conclusie (+).
- Het is niet gebleken dat de andere middelen en maatregelen die voor het stimuleren van integriteit worden gebruikt (gedragsbeïnvloeding door training, Leiderschapstraject) voldoende krachtig zijn. De Rekenkamer beoordeelt het gebruik van deze middelen positief, maar het resultaat hiervan kan op het moment van de beoordeling niet duidelijk worden aangegeven (-).

Hoofdvraag 3: is de werking van het integriteitbeleid aantoonbaar?

- De Rekenkamer heeft ook voor deze hoofdvraag verschillende bouwstenen voor een goed integriteitbeleid aangetroffen zoals: een breed in de organisatie bekende code, afleggen eed, op de hoogte brengen van nieuwe medewerkers, optreden tegen niet-integer handelen (+).
- De Rekenkamer is van oordeel dat moreel gewenst gedrag slechts in beperkte mate door het beleid wordt gestimuleerd. Wel gaat er een stimulerende invloed uit van een beperkt aantal leidinggevenden die bewust aandacht besteden aan de risico's die liggen op hun werkterrein. Maar dit bewustzijn is niet in de gehele organisatie doorgedrongen (-).
- De Rekenkamer is van oordeel dat het integriteitbeleid niet echt leeft. Dit was de perceptie van de geïnterviewde medewerkers. Integriteit is ook nauwelijks terugvindbaar in competentieprofielen en beoordelingsgesprekken. Slechts bij een beperkt aantal managers maakt integriteit een vast onderdeel uit van het werkoverleg. De Rekenkamer is positief over de wijze van introductie van nieuwe medewerkers. Evenwel, alles wegend, is het oordeel op dit punt negatief (-).
- De Rekenkamer is van oordeel dat het risico van integriteitaantastingen in zekere mate is afgenomen. Dit komt niet zozeer door het gevoerde integriteitbeleid, maar vooral door de genomen maatregelen in de administratieve organisatie. Deze vinden echter niet hun oorsprong in het beleid, maar in de controle van de jaarrekening. Alles overwegend komt de Rekenkamer hier tot een negatieve conclusie (-).

6.1.2. Conclusies ten aanzien van het Bestuur

De Rekenkamer onderkent dat het Bestuur een fundamentele rol vervult ten aanzien van integriteit. Het is aan het Bestuur om het integriteit bestuurlijk vorm te geven en daarmee de institutionele integriteit in voldoende mate te borgen. De Rekenkamer is van oordeel dat opzet, bestaan en werking niet aan de eisen van het normenkader voldoen (zie 6.1.1.). Hier ligt dan ook een eerste opdracht voor het Bestuur (en de directie). Zij bepalen samen in hoge mate hoe het beleid vorm krijgt. Daarnaast wordt het Bestuur ook beoordeeld op de voorbeeldfunctie voor de

ambtelijke organisatie die het vervult. De Rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

- Positief beoordeelt de Rekenkamer dat integriteit op de bestuursagenda staat en dat Bestuur en directie samen een visie over de bestuurlijke vormgeving van het integriteitbeleid hebben ontwikkeld (+). Minder positief is de Rekenkamer over het feit dat het beleid maar gedeeltelijk is geoperationaliseerd en dat er geen systematische terugkoppeling plaatsvindt van de resultaten. Dit roept twijfels op over de inhoudelijke bijsturing van het beleid (-).
- Minder positief wordt beoordeeld dat het directieteam geen duidelijke taakstelling van het Bestuur heeft meegekregen en dat er geen periodieke bespreking plaatsvindt van de bereikte resultaten. Het Bestuur laat op deze manier mogelijk teveel ruimte aan de directie (-).
- Eveneens minder positief wordt beoordeeld dat er geen beleid is geformaliseerd voor het handelen bij disciplinair onderzoek; ook hier maakt het Bestuur zich sterk afhankelijk van de aanpak van de directie (-).
- De Rekenkamer beoordeelt het positief dat er een organisatiebreed platform is gecreëerd om integriteitkwetsies te bespreken (+). Op dit moment zijn er echter nog maar weinig concrete resultaten.
- Er is een positief oordeel over het feit dat het Bestuur in voorkomend geval niet-integriteit bespreekbaar maakt, en de Burgemeester herkenbaar een voorbeeldfunctie vervult (+).
- Ten aanzien van de eigen integriteit van het Bestuur: procedures voor declaraties, specifieke codes voor het Bestuur, aanvullende regels op de code voor het voeren van onderhandelingen (+). Er is gerede twijfel dat men zich niet altijd houdt aan deze afspraken, en ook of de afspraken wel in voldoende mate worden vastgelegd (-).
- Minder positief wordt geoordeeld over het feit dat rapportage over naleving van gedragscodes aan de Raad, en het openbare debat met de Raad niet steeds jaarlijks plaatsvinden (-).

6.1.3. Conclusies ten aanzien van de Raad

De Rekenkamer onderkent dat de Raad een bijzondere rol vervult ten aanzien van integriteit. De Raad heeft een kaderstellende en toetsende rol; ze wordt geleid door de politieke inzichten van de leden. In de trits raad – bestuur – ambtelijke organisatie neemt het politiek handelen steeds meer af. In principe voert de ambtelijke organisatie alleen maar uit, al hoewel ze een goede neus moet hebben voor politieke en bestuurlijke aspecten. Vanuit de ambtelijke organisatie in de richting van de Raad gezien, wordt integriteit steeds minder concreet. Er zijn dan niet alleen regels aan de orde waaraan men zich moet houden; men moet ook in toenemende mate afwegingen maken waar de belangen van anderen een rol spelen. Hierbij kan de Raad ook weer een voorbeeldfunctie vervullen; in eerste instantie naar het Bestuur. Maar het integer optreden van raadsleden kan ook de ambtelijke organisatie motiveren (en omgekeerd). De Rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- Positief beoordeelt de Rekenkamer dat integriteit op de raadsagenda staat en dat de Raad in principe jaarlijks wordt geïnformeerd (+).
- Minder positief is de Rekenkamer over het feit dat de rapportage over naleving van gedragscodes aan de Raad, en het openbaar debat tot op heden alleen nog maar in 2005 heeft plaatsgevonden (-).
- Positief wordt beoordeeld dat de raadsleden een eigen gedragscode hebben en dat zij goed zijn geïnformeerd over de wettelijke aspecten van hun functie (+).

- Het is niet duidelijk hoe de handhaving van de gedragscode voor raadsleden is geregeld (-); echter de griffier en de Burgemeester vervullen in dergelijke situaties een spontane rol die door de raadsleden wordt gewaardeerd (+).
- Eveneens positief wordt beoordeeld dat de raadsleden de kwetsbaarheid van hun bijzondere positie onderkennen (+); evenwel er bestaat geen gedeeld oordeel over hoever men kan gaan in een concrete situatie waarbij de achterban signalen heeft gegeven (-).
- Het verdient aanbeveling dat de Raad zich beraadt over haar kaderstellende rol inzake integriteit. De delegatie heeft een aantal issues genoemd die de moeite van het onderzoeken waard zijn (+).
- De Rekenkamer ondersteunt de suggestie om Raad, College en ambtelijke top periodiek in contact te brengen over integriteit (zie paragraaf 5.6.)

Alles afwegend komt de Rekenkamer tot de conclusie dat, hoewel ook veel positiefs valt te signaleren, er nog niet wordt voldaan aan de eisen van het normenkader voor opzet, bestaan en werking van het integriteitbeleid. Voor wat betreft de ambtelijk organisatie kan gesteld worden dat de formalisering van het beleid te wensen over laat, en ook dat het beleid niet voldoende leeft. Het beleid zelf heeft maar een beperkte invloed op het stimuleren van het gewenste gedrag. Dat wil overigens niet zeggen dat verantwoordelijkheid hiervoor bij de ambtenaren zelf ligt. Het Bestuur zou zich veel intensiever met het beleid kunnen bezighouden, en onder andere steviger kunnen afstemmen met de directie over de inhoudelijke bijsturing van het beleid. Ook zou het bestuur jaarlijks verantwoording moeten afleggen aan de Raad. De Raad op zijn beurt is ook zoekende naar een juiste invulling van haar rol en hoe zij zou moeten afstemmen met het Bestuur. De Rekenkamer is van mening dat aan het mogelijk maken en het organiseren van de afstemming daarom veel aandacht verdienen.

6.2. Aanbevelingen

Op grond van de conclusies in paragraaf 6.1. heeft de Rekenkamer voor de verschillende geledingen haar aanbevelingen geformuleerd. Voor dat deze hierna worden weergegeven, geeft de Rekenkamer vier belangrijke aanbevelingen die zij als de kern ziet waar omheen het toekomstig integriteitbeleid van Bergen op Zoom verder vorm kan krijgen.

1. Het formuleren van het integriteitbeleid voor de gehele organisatie, de koppeling hierbij aan een beperkt aantal toetsbare doelstellingen, de rol van de periodieke risicoanalyse en concrete maatregelen om het beleid te gaan realiseren.
2. Het afstemmen over het integriteitbeleid voor de verschillende geledingen. Vooral het organiseren van de afstemming Raad en College, de afstemming van college en directie, en de afstemming van directie en management.
3. Het inbouwen van periodieke evaluatiemomenten, zodat een cyclische beoordeling en bijstelling van het beleid op diverse niveaus mogelijk wordt, waaronder een verantwoording aan de Raad.
4. Het installeren van een organisatiebreed 'voertuig' voor de beleidontwikkeling. De Rekenkamer denkt hierbij aan een commissie waarin alle geledingen zijn vertegenwoordigd onder leiding van de Burgemeester. Deze commissie kan een agenda opstellen om de hier genoemde punten te realiseren. Als deze aanbeveling wordt overgenomen is de Rekenkamer overigens bereid een eerste agenda voor deze commissie mee te geven.

De Rekenkamer vervolgt nu met haar meer specifieke aanbevelingen voor de verschillende geledingen.

6.2.1. Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie

De Rekenkamer doet de volgende suggesties:

- het formuleren van een afzonderlijk integriteitbeleid waarbij het focus meer op externe risico's worden gericht;
- het concretiseren van het integriteitbeleid in 'SMART' geformuleerde beleidsdoelstellingen;
- het periodiek bijstellen van de beleidsdoelen op basis van uitgevoerde risicoanalyses;
- het actualiseren van de gedragscode op basis van uitgevoerde risicoanalyses;
- het bundelen van de beschikbare beleidsstukken, deze (blijven) actualiseren en ze op handige wijze ter beschikking stellen van de organisatie;
- meer aandacht voor de communicatie van het integriteitbeleid aan medewerkers;
- het onderzoeken hoe medewerkers beter zouden kunnen participeren bij de beleidsontwikkeling;
- het inruimen van plaats voor integriteit in het werkoverleg en functioneringsgesprekken;
- het zoeken van mogelijkheden om participatie van alle geledingen bij risico-inventarisatie vergroten;
- het nemen van een besluit over al of niet de eed afleggen door zittende medewerkers;
- het overwegen of een vertrouwenspersoon de rol van de Regiegroep kan overnemen bij meldingen volgens de Klokkenuiderregeling (nu komt men bij de Algemeen Directeur terecht);
- het uitvoeren van diepteonderzoeken door Interne Controle die rechtstreeks in verband staan met (onderdelen van) het integriteitbeleid;
- het ontwikkelen van een registratieprocedure voor meldingen van potentiële inbreuken op integriteit;
- het ontwikkelen van een procedure gericht op het 'handelen bij vermeende integriteitschendingen';
- Het heroverwegen de rol van de regiegroep respectievelijk het aanwijzen van een nieuwe groep die daadwerkelijk regie voert (zie hiervoor aanbeveling 4; voertuig voor beleidsontwikkeling).

6.2.2. Aanbevelingen voor het bestuur

De Rekenkamer doet de volgende suggesties

- het operationaliseren van het (afzonderlijk integriteitbeleid) waarbij aan de directie specifieke (toetsbare) taakstellingen worden meegegeven;
- het periodiek bespreken van de beleidsresultaten met de directie;
- het periodiek bijstellen van de beleidsdoelen op basis van uitgevoerde risicoanalyses;
- het periodiek beoordelen van de wenselijkheid om de eigen gedragscodes van burgemeester en wethouders te actualiseren;
- het formaliseren van het handelen in geval van disciplinair onderzoek in verband met integriteit;
- vastleggen van afspraken die het Bestuur heeft gemaakt vanaf het begin van de precontractuele fase;

- naleven van afspraken over uitwisseling met de Raad over integriteit waaronder een jaarlijkse bespreking met de Raad over naleving gedragscode en een jaarlijks openbaar debat met de Raad;
- het met de directie zoeken naar methoden die meer inzicht geven in de niet-financiële rechtmatigheid bijvoorbeeld door gericht onderzoek van Interne Controle.

6.2.2. Aanbevelingen voor de Raad

De Rekenkamer doet de volgende suggesties

- het tenminste 2x jaar op de raadsagenda zetten van integriteit met een vaste agenda. Aan deze bijeenkomst kan zo een specifiek karakter gegeven zoals een openbaar debat (verantwoording; naleving codes) en een jaarlijkse themadag/middag met bestuur en directie;
- tijdens de themadag kan mogelijk ook door de griffier voor de raadsleden worden verhelderd welke regels voor integriteit er zijn (als daar behoefte aan is);
- de mogelijkheid creëren voor raadsleden om vertrouwelijk de uitleg van de geldende integriteitregels voor te leggen in een specifieke situatie zonder dat de politieke repercussies heeft, bijvoorbeeld door het instellen van een integriteitcommissie;
- het opvolgen van een advies van de externe accountant om een integraal risicomanagementsysteem op te zetten; en indien hiertoe wordt besloten ook integriteit daarbij te betrekken;
- het formaliseren wijze van de wijze van handelen bij een vermeende integriteitbreuk door een raadslid;
- het beleggen van een bijeenkomst met een ethicus (of andere deskundige) om te bespreken hoe te komen tot een oordeel over hoever men kan gaan in een concrete situatie waarbij lastige dilemma's spelen;
- het verdient aanbeveling dat de Raad zich beraadt over de suggesties in dit rapport met betrekking tot haar toekomstige rol inzake integriteit.

6.3. Slotbeschouwing

6.3.1. De mate van formalisering van het integriteitbeleid

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het integriteitbeleid van de gemeente Bergen op Zoom slechts beperkt is geformaliseerd. Het beleid ligt vooral vast in de gedragscode en de toelichtingen daarop. Deze vastlegging heeft in 2003 plaatsgevonden. Nadien heeft het beleid zich verder ontwikkeld. Was het beleid in de aanvang vooral gericht op het 'huis op orde' brengen, later is de koers van het beleid veranderd. In toenemende mate heeft dit geleid tot *awareness* bevorderende activiteiten. Binnen de Gemeente betekent integriteit meer dan het 'eenvoudig' handhaven van de 'tien geboden'. In het onderzoek van de Rekenkamer is dit ook komen vast te staan: het feitelijk gevoerde integriteitbeleid gaat verder en er vinden aan dit beleid gerelateerde activiteiten plaats. Voor de Rekenkamer is van belang dat de formalisering van het beleid hierbij sterk is achtergebleven. In de stukken is de koerswending niet terug te vinden; de wending heeft zich in stilte voltrokken. Het gevolg is dat de structuren, relaties en hoekstenen van het integriteitbeleid nu onvoldoende met elkaar in beeld zijn gebracht. De Rekenkamer pleit ervoor om het gevoerde beleid uit te werken in een beperkt aantal concrete doelstellingen. Deze doelstellingen kunnen zich overigens ook op procesniveau bewegen zoals het voorzien in trainingen, en evaluatieve

bijeenkomsten. Deze doelstellingen geven focus, laten zich van tijd tot tijd actualiseren en leiden gemakkelijker dan thans tot een energie gevende discussie. Door het opnemen van (positief geformuleerde) beleidsdoelstellingen wordt het mogelijk om tot een meer gecontroleerde beleidsrealisatie te komen. De Rekenkamer vindt het derhalve van belang dat er een document beschikbaar komt waarin de beleidsintenties, aangepast aan de nieuwe inzichten en geconcretiseerd in doelstellingen, goed zijn verwoord. Een belangrijke andere functie hiervan is dat de medewerkers een richtsnoer hebben voor hun gedrag in concrete situaties. De Rekenkamer hecht eraan dat daarin juist een positieve toon wordt gezet op basis van een bredere bespreking van het onderwerp, in plaats van een limitatieve opsomming van de zaken die de geledingen van de organisatie niet mogen doen. Binnen de gemeentelijke organisatie doen zich immers dagelijks vraagstukken voor op 'grijs gebied'. De bestaande regels bieden juist daarvoor niet meteen een oplossing en men moet vaardigheden ontwikkelen om toch integere besluiten te nemen.

6.3.2 De ontwikkeling van het normbesef

Alle regelgeving rondom integriteit heeft mede als functie de ontwikkeling van het normbesef van de leden van de gemeentelijke organisatie met als gevolg een ander, gewenst, gedrag en wijze van besluitvorming. Evenwel alle leden van de organisatie zijn en blijven zelf als eerste verantwoordelijk voor het eigen handelen. Van elke medewerker kan worden verwacht dat deze zelf in eerste instantie beoordeelt of hij/zij als persoon integer handelt in een voorliggende kwestie. Van de organisatie kan worden verwacht dat deze bijdraagt aan de verinnerlijking van integriteit bij al haar leden; in het erbij laten schuilen een risico. Immers, Bestuur en directie kunnen er niet van uit gaan dat de bestaande gedragscode de goede oplossing geeft wanneer men gesteld wordt voor een lastig besluit. De Rekenkamer onderkent dat niet alles te vangen is in gedragsregels; en zou naar dit eindbeeld zeker ook niet willen streven. De Rekenkamer vindt dat men moet leren besluiten op basis van normen die naar hun aard niet scherp zijn te formuleren. Maar er is meer dan niets: integriteit kan worden opgevat als de vraag naar loyaliteit aan de publieke zaak. In deze loyaliteitskwesties gaat het er in essentie om dat men integriteitdilemma's scherp op het netvlies krijgt. Er moet een bel gaan rinkelen; elke keer dat een publieke dienstverlener formele regels of professionele opvattingen opzij schuift of voor de burger relevante afwegingen niet zorgvuldig maakt omdat hij/zij als ook andere belangen, waaronder het eigen belang, laat meewegen. De cultuurverandering zit er niet in of men beter dan voorheen weet of iets nu wel of niet kan volgens de code. Het eindbeeld dat de Rekenkamer voor ogen heeft richt zich daarom op het bereiken van de vanzelfsprekendheid om een dilemma met collega's openlijk aan de orde te stellen. Meer dan nu kunnen de verschillende overlegvormen in de werksituatie hierbij een rol spelen. Daar waar dit weerstanden oproept moeten leidinggevenden in staat zijn om in dialoog te gaan met de werkvloer. Om deze vaardigheden aan te leren zijn ook instrumenten beschikbaar: leiderschapstraining, management development, oefenen in het geven van feedback. In één zin: de Rekenkamer vindt het belangrijk dat het scherp krijgen en bespreekbaar maken van de dilemma's in de praktijk onderdeel gaan uitmaken van de gemeentelijke organisatieontwikkeling.

6.3.3. Maatregelen in de werkomgevingsfeer

De Rekenkamer is van oordeel dat de bevindingen van het onderzoek aanknopingspunten bieden voor actualisering het gemeentelijke integriteitbeleid. In de paragrafen 6.1 en 6.2 is benadrukt dat de Rekenkamer belang hecht aan een positief geformuleerd beleid en het activeren van de aandacht voor het maken van de juiste persoonlijke afwegingen (dilemmahantering). In aanvulling hierop wil de Rekenkamer nog aandacht schenken aan het derde onderwerp wat zij van groot belang vindt: het nemen van maatregelen in de werkomgevingsfeer die gebreken aan integriteit beogen te voorkomen.

- Maatregelen gebaseerd op het handhaven en actualiseren van de bestaande gedragscode. De Rekenkamer vindt transparantie in relatie tot externe integriteit van groot belang: het maken van traceerbare afspraken met burgers, de aanwezigheid van twee personen bij het voeren van belangrijke onderhandelingen, aanwezigheid van de voorbereidend ambtenaar bij besprekingen van wethouders, etc.
- Het uitvoeren van een breed opgezette systematische risicoanalyse waarin gezocht wordt naar de kans en de ernst van mogelijke integriteitsinbreuken. Op basis van de uitkomsten kunnen de doelstellingen van het integriteitbeleid worden geactualiseerd. Zeker zo belangrijk is dat er ook praktische maatregelen worden genomen zoals verbetering van bestaande regels, verscherpen op onderdelen van de administratieve organisatie, het opstellen van draaiboeken of vangnet constructies voor situaties die zich vermoedelijk maar weinig zullen voordoen maar waarvan de ernst evident is.
- Ook kunnen deze risicoanalyses aanleiding zijn voor diepteonderzoeken uit te voeren door Interne Controle. Het uitvoeren van deze onderzoeken draagt bij aan het besef dat de kans groter wordt dat onregelmatigheden zullen worden ontdekt omdat (anders dan bij rechtmatigheidsonderzoek) het gedrag en prestaties van medewerkers in overeenkomstige gevallen wordt vergeleken.
- Het *up to date* houden van uitvoeringsprocedures: deze procedures moeten regelmatig beoordeeld worden op hun conformiteit met de regels van administratieve organisatie en dan mogelijk bijgesteld. In aanvulling hierop hecht de Rekenkamer belang aan een toetsbare fasering van de besluitvorming, eisen ten aanzien van bewaren dossiers (bij intake verzoeken tot uitkering, offertevoorstellen van derden) en het beschikken over autorisatieregeling voor inzage in vertrouwelijke elektronische bestanden.
- Aandacht voor relevantere onderwerpen dan interne integriteit. De huidige aandacht spitst zich toe op de aanwezigheidsregistratie, het juiste gebruik van de verlofkaarten, en het gebruik van parkeervergunningen. Deze onderwerpen verzwakken, hoewel ze zeker ook belangrijk zijn, de aandacht van waar het werkelijk omgaat. Ze kunnen beter door de ondernemingsraad dan door de Regiegroep met de directie worden besproken.
- Een duidelijk rol voor de Regiegroep of een alternatief (zie aanbeveling 4). Als de Regiegroep gehandhaafd blijft, moet deze naar het oordeel van de Rekenkamer meer uit de verf komen. Zij heeft een belangrijke rol bij het levend houden van het besef dat integriteit in de gemeentelijke organisatie van cruciaal belang is. Naar het oordeel van de Rekenkamer moet de groep doen wat haar naam zegt: regisseren. De verschillende acteurs moeten hun functionele rol blijven spelen. Maar de beleidsmatige voorbereiding en ondersteuning bij het formuleren van actuele doelstellingen, richting geven aan onderzoek, de organisatie van in het oog springende events, ondersteuning van het management development beleid zijn van groot belang en zou zij zeker ook tot haar taak moeten rekenen.

7. BESTUURLIJKE REACTIE OP RAPPORT

Op 18 oktober 2007 ontving de Rekenkamer de volgende reactie op het voorgelegde concept-rapport van 26 september 2007.

Geachte heer De Schipper,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept-rapportage met betrekking tot het lopende onderzoek naar het integriteitsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom.

In het kader van de processtap van bestuurlijk "hoor en wederhoor", stelt u ons nu in de gelegenheid een reactie te geven op uw onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen. Tevens doet u het verzoek om de feiten zoals beschreven in de hoofdstukken 4 en 5 van uw concept-rapportage op juistheid te verifiëren.

Om met het laatste te beginnen. Wij hebben betreffende hoofdstukken op juistheid van feitenweergave gecontroleerd en hebben daar verder geen opmerkingen over.

Voor wat betreft de inhoud van de concept-rapportage hebben wij het volgende vastgesteld. De doelstelling en aard van het onderzoek en de daarop geënte rapportage heeft een sterk instrumentele invalshoek. De gedane constatering en aanbevelingen hebben dan ook betrekking op maar een deel van het integriteitsbeleid, omdat integriteitsbeleid meer is dan het stelsel van regels en richtlijnen en de controle op de naleving hiervan.

In die zin onderschrijven wij de reactie van het Directieteam van 18 september jl. op uw bevindingen ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Niettemin nemen wij de gedane constatering en aanbevelingen ter harte en beschouwen wij deze als een waardevolle bijdrage aan onze vervolgaanpak omtrent de vormgeving en uitvoering van het integriteitsbeleid.

Wij beperken ons voorlopig tot bovengenoemde reactie.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

burgemeester,

Drs. A. Haasnoot

Drs. J.M.M. Polman

8. NAWOORD

In dit nawoord gaat de Rekenkamer in op de bestuurlijke reactie van het College. Kort samengevat komt de reactie van het College er op neer dat het onderzoek slechts betrekking heeft op een deel van het integriteitbeleid, omdat de gehanteerde toetsing overwegend instrumenteel is uitgevoerd.

De Rekenkamer ziet dit als volgt. De Rekenkamer meent dat er in het integriteitbeleid van een Gemeente twee complementaire lijnen kunnen worden onderscheiden. De ene lijn heeft een meer instrumenteel karakter; deze betreft met name het beleidsaspect omgaan met de geldende regels en het nemen van maatregelen die niet-integriteit tegengaan. Een voorbeeld hiervan is de gedrags- of integriteitcode die een helder baken is van wat mag en niet mag.

De andere lijn, die door de Rekenkamer, nadrukkelijk ook als een noodzakelijke -maar niet voldoende- voorwaarde voor integriteitbeleid wordt gezien is de culturele of zo men wil de gedragsmatige lijn. Deze draagt zorg voor een vergroting van het integriteitbewustzijn ('de ontwikkeling van het normbesef') en voor een doorleefd referentiekader. De Rekenkamer onderschrijft dus ook volledig het belang dat het College en de directie hechten aan de culturele lijn. Deze beleidselementen kunnen elkaar aanvullen en versterken waarbij optimalisatie van beide lijnen een opgave voor de totale organisatie zou zijn.

De Rekenkamer is van mening dat in haar toetsing ook wel degelijk de culturele lijn aan de orde is geweest. Deze komt met name aan de orde in de onderdelen waarin op bestaan en werking van het integriteitbeleid is getoetst. Zij heeft nagegaan of deze lijn in de organisatie goed is gecommuniceerd, en ook of er sprake is van doorleving, met andere woorden of ook in allerlei belangrijke interacties zoals het werkoverleg en de jaarlijkse beoordeling terug te vinden is dat integriteit een issue is. Daarvan is naar de bevindingen van de Rekenkamer niet voldoende gebleken.

Verder vindt de Rekenkamer het van belang dat beleid wordt geoperationaliseerd in toetsbare doelstellingen en maatregelen die transparant zijn voor de verschillende geledingen van de gemeentelijke organisatie. Vanuit de visie van de Rekenkamer is dit essentieel; het is dan ook onderliggend aan alle door de Rekenkamer uitgevoerde toetsingen. Men kan dit als instrumenteel aanduiden, maar het is ook functioneel, omdat de transparantie die hiermee wordt bereikt het mogelijk maakt dat de verschillende geledingen weten waar de accenten worden gelegd. En zij kunnen hier nu ook op worden aangesproken.

Tot slot is de Rekenkamer van mening dat de lijn waarin het gemeentelijk integriteitbeleid wordt geoperationaliseerd onvoldoende functioneel gebleken is, omdat deze niet compleet en voldoende gedetailleerd is uitgewerkt. De Rekenkamer heeft in dit rapport verschillende voorbeelden genoemd en ook diverse suggesties voor aanpassing gedaan.

Samenvattend constateert de Rekenkamer dat in Bergen op Zoom belangrijke bouwstenen zijn gelegd voor een goed integriteitbeleid, en dat - zowel met betrekking tot de instrumentele lijn als de culturele lijn - een volgende stap zeker wenselijk is om tot een voldoende waarborging van de integriteit te komen.

BIJLAGE 1. GEDRAGSCODE

Onze tien geboden

De gedragscode van de gemeente Bergen op Zoom in een notendop zoals vastgesteld in de raadsvergadering 31 mei 2001; vrijwel ongewijzigd overgenomen in mei 2003.

1. Wij zijn integer.
2. Wij declareren alleen onkosten die functioneel zijn en in het belang van de gemeente.
3. Wij melde onze eventuele deelname aan evenementen en diners vooraf.
4. Wij voeren onderhandelingen namens de gemeente nooit alleen.
5. Wij zijn terughoudend met relatiegeschenken en melden dit aan onze leidinggevende.
6. Wij doen niet aan vriendjespolitiek.
7. Wij vermijden belangenverstrengeling.
8. Wij gaan zorgvuldig om met de eigendommen van de gemeente en gebruiken deze niet voor privé-doeleinden.
9. Wij gaan zorgvuldig om met vertrouwelijke informatie.
10. Wij zullen deze gedragscode handhaven.

BIJLAGE 2. OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

(chronologisch)

Dhr. E. Temmen, lid van Regiegroep integriteit, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. J.A.I. Stumpel, lid van Regiegroep integriteit, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. T. Ambagts, hoofd afdeling Educatie en Sport, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. C.J. Kaijser, hoofd afdeling Projecten, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. E. de Regt, medewerker financiële administratie, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. mr. L.C.R. van Oudenaren, gemeenteburgemeester, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. P.J.M. Rommes, medewerker sociale zaken, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. J.W.M. de Crom, adviseur EZ, Gemeente Bergen op Zoom
Drs. W. Veldhuis RA, accountant Deloitte
Dhr. A.J.F.M. Linssen, wethouder en loco-burgemeester Bergen op Zoom
Dhr. J. Weijdt, voorzitter van de ondernemingsraad Gemeente Bergen op Zoom
Mw. M.S.C. Vermeeren, medewerker P&O, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. B. de Brabander Voeten, secretaresse wethouder Veraart, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. J. van Tetterode, financieel adviseur grondzaken, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. G.J. Elst, medewerking auditing financiën, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. R. de Mooij, hoofd afdeling Meeting & Events, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. R. de Zwart, chef van de gemeentekwekerij en lid van Regiegroep integriteit, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. R. Eysbach, coördinator integriteitsbeleid en lid van de Regiegroep integriteit, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. C. Poortvliet, voorman Tuinman, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. M.J. Fontijn, medewerker ICT, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. T. Wingens, directeur Middelen, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. A. Baart, hoofd afdeling Sociale Zaken, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. P.A. Havermans, medewerker aanvraagbehandeling bureau vergunningen en handhaving, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. L. Rijk, beleidsmedewerker bureau vergunningen en handhaving, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. P.A.C. Bogers, hoofd afdeling Openbare Ruimte, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. T.L.P.M. de Bruijn, kwaliteitsmedewerker Sociale Zaken, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. J.L.A.M. de Jong, coördinator Publieksdiensten, Gemeente Bergen op Zoom
Drs. J.W.P. Stoop, beleidsadviseur Integrale Veiligheid, Gemeente Bergen op Zoom
Drs. W.F.L. Reijnders, directeur Markiezenhof, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. P. Graafmans, marktmeester/controle A.P.V., Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. J.C.A. Machielsen, medewerker bureau vergunningen en handhaving, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. A.J.P.M. Veraart, wethouder, Gemeente Bergen op Zoom
Drs. J.M.M. Polman, burgemeester, Gemeente Bergen op Zoom
Drs. A. Haasnoot, algemeen directeur, Gemeente Bergen op Zoom

BIJLAGE 3 DELEGATIE GEMEENTERAAD BIJeenkomst 27 Augustus 2007

Onderwerp: Gedachtewisseling delegatie Gemeenteraad en Rekenkamer als onderdeel van het Rekenkameronderzoek naar integriteit

Aanwezig: Dhr. van Breda, fractieassistent Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. Harijgens, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. Huismans, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. van der Kallen, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. van Loon, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. Nuijten-van Aard, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. Rampaart, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. van der Velde, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. van der Wegen, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. de Vos, griffier, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. Kerklaan, Holland Consulting Group
Mw. van de Wiel, Holland Consulting Group

Verhinderd: Dhr. Huijgens, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Mw. Kammeijer-Luycks, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom
Dhr. van Wijk, raadslid, Gemeente Bergen op Zoom