

**Onderzoek Integriteits-
beleid Gemeente
Wijdemeren**

INHOUD

1. Aanleiding tot en doel van het onderzoek	2
2. Onderzoeksmethode	3
3. Normenkader	3
4. Vraagstelling	4
5. Regelgeving en bestuurlijke afspraken	5
6. Integriteitsbeleid Wijdemeren	5
7. Uitvoering integriteitsbeleid	6
8. Cultuur	10
9. Antwoorden op de onderzoeksvragen	11
10. Conclusies	13
11. Aanbevelingen	13
12. Reactie college B&W	15
13. Nawoord rekenkamercommissie	17

BIJLAGEN

A. Geïnterviewde personen	18
B. Geraadpleegde documenten	19
C. Overzicht wettelijke voorschriften en bestuurlijke afspraken	20

1. Aanleiding tot en doel van het onderzoek

Sinds de alarmerende toespraak van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw I. Dales, tijdens het VNG- congres in Apeldoorn in 1992, heeft de integriteit van het openbaar bestuur toenemende aandacht gekregen.

In haar toespraak waarschuwde de minister voor het negatieve effect van machtsbederf op de democratie. Immers corruptie en fraude bij de overheid tasten het vertrouwen van de burger in de overheid aan. Aangezien de overheid drager is van de rechtsstaat, leidt dit onherroepelijk tot aantasting van het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.

Tussen 1992 en nu werd er op dit cruciale onderwerp op verschillende momenten en verschillende manieren teruggekomen: tijdens VNG – congressen, tijdens de parlementaire behandeling van het rapport van de parlementaire Enquêtecommissies Inzake Opsporing(de commissie Van Traa) en de Bouwfraude en middels interventies van de minister van Binnenlandse Zaken. De aandacht voor dit onderwerp heeft uiteindelijk geleid tot de aanpassing van de Gemeentewet, de Ambtenarenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht.

De invoering van het dualisme op gemeentelijk niveau werd door sommigen ook gezien als een belangrijke bijdrage tot een betere controle op het lokale bestuur en hierdoor tot een beter klimaat tegen machtsbederf. In 2004 werd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken een inventarisatie gehouden over de stand van het integriteitsbeleid bij de gemeenten. Daaruit bleek dat niet alle gemeenten een effectief instrumentarium tegen de aantasting van integriteit hadden ingevoerd. In dezelfde periode werd een onderzoek over integriteit uitgevoerd door de Vrije Universiteit in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoek- en Documentatie- Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie onder drieduizend ambtenaren. Dit onderzoek leverde een pijnlijke aantasting op van het beeld van de onkreukbare overheid.

De gemeente Wijdmeren heeft in 2005 een *Nota Integriteitsbeleid* vastgesteld, waarin wordt uiteengezet waar Wijdmeren staat als het gaat om integriteitsbeleid. In de Nota ligt de nadruk op de bewustwording van integriteitsrisico's en op maatregelen die integriteit bevorderen en de aandacht ervoor levend houden.

Gelet op het belang van dit onderwerp is het zinvol na te gaan wat van de in 2005 geformuleerde voornemens is terechtgekomen. Om deze reden heeft de Rekenkamercommissie het onderwerp integriteit opgenomen in haar Werkprogramma 2006-2008.

Het doel van het onderzoek van de Rekenkamercommissie is vast te stellen of en in welke mate de door de gemeente genomen maatregelen op het gebied van integriteit in de praktijk worden uitgevoerd en effectief zijn.

2. Onderzoeksmethode.

Het onderzoek is verricht conform het Onderzoeksprotocol (april 2006) van de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie heeft haar informatie geput uit de volgende bronnen: :

- interne documenten [bijlage B]
- externe documenten [bijlage C]
- interviews met: de fractievoorzitters uit de gemeenteraad, burgemeester en gemeentesecretaris, vertegenwoordigers van de ondernemingsraad, betrokken ambtenaren en de voormalige griffier [bijlage A]

De onderzoeksbevindingen werden neergelegd in een concept-rapport dat eind januari 2008 werd toegezonden aan de gemeentesecretaris ter verificatie van de feiten. De gemeentesecretaris had geen technische op- en aanmerkingen. Na het ambtelijk wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen. Vervolgens is het in februari door de rekenkamercommissie vastgesteld en voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van b&w. Het commentaar van het college is, vergezeld van en nawoord van de commissie in dit rapport opgenomen.

Wij spreken hierbij onze dank uit aan al diegenen die ons hebben bijgestaan bij het verzamelen van alle nodige documenten en aan onze gesprekpartners die zo open en ruimhartig hun kennis en inzichten over dit onderwerp met ons hebben willen delen.

3. Normenkader

Effectiviteit

Ter beoordeling van de effectiviteit van het integriteitsbeleid dient (a) te worden nagegaan of de in de *Nota Integriteitbeleid* geformuleerde voornemens betere waarborgen dan voorheen scheppen voor de onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, objectiviteit en fatsoenlijkheid van de

gemeentelijke organisatie en van de daarin werkzame personen en (b) of de voornemens zijn omgezet in doeltreffende maatregelen.

Doelmatigheid

De doelmatigheidstoets betreft de vraag of de uitvoering van de maatregelen geschiedt op een wijze die de geringste kosten met zich brengt, zowel voor de gemeente zelf als voor haar relaties.

Rechtmatigheid.

De rekenkamercommissie velt geen oordeel over de vraag of de gemeentelijke uitvoering volgens de gestelde rechtmatigheidsnormen plaatsvindt. De externe rechtmatigheidstoetsing valt - conform het *Normenkader Rechtmatigheidscontrole* (laatstelijk vastgesteld november 2007 - onder de verantwoordelijkheid van de externe accountant. De rekenkamercommissie beperkt zich tot de beoordeling of er toereikende normen voor de rechtmatigheidstoetsing zijn geformuleerd.

4.Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek verricht aan de hand van de volgende vragen:

- a. Was de *Nota Integriteitbeleid*, met het oog op de effectiviteit, qua aanpak en inhoud, voldoende breed en diep?
- b. Zijn in de nota de meest kwetsbare functies en processen in de organisatie in kaart gebracht, en is daarvoor adequaat beleid ontwikkeld?
- c. Zijn in de nota voldoende initiatieven en/of maatregelen geformuleerd om de cultuur van de organisatie te beïnvloeden?
- d. Zijn de in de nota neergelegde voornemens in voldoende mate uitgevoerd?
- e. Zijn de wettelijke voorschriften en op landelijk niveau door de gemeenten - in VNG- verband - gemaakte afspraken nageleefd?
- f. Heeft de uitvoering voldoende effectief en doelmatig plaatsgevonden?
- g. Zijn er toereikende normen voor rechtmatigheidstoetsing geformuleerd?
- h. Is de monitoring van de uitvoering adequaat geregeld en wordt deze naar behoren uitgevoerd?

5. Regelgeving en bestuurlijke afspraken

Zoals eerder vermeld heeft de minister van Binnenlandse Zaken in 2004 de stand van het integriteitsbeleid bij de gemeenten geïventariseerd. Daaruit bleek dat de meeste gemeenten achterliepen met dit beleid.

Voor de minister was dit aanleiding voor een initiatief om de overheidswerkgevers bij wet te verplichten tot het voeren van een integriteitsbeleid. In 2005 maakten de minister van Binnenlandse Zaken (BIZA), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de afspraak uiterlijk in het jaar 2007, de invoering van hun integriteitsbeleid te voltooien. De drie partijen spraken af om in ieder geval uit te gaan van een minimum aantal maatregelen zoals neergelegd in het gezamenlijk vastgestelde document Model Aanpak Basisnormen in september 2005 [bijlage D].

De gemeente Wijdmeren greep deze landelijke ontwikkelingen aan om het eigen integriteitsbeleid aan te scherpen. Deze aanscherping kreeg vorm in de nota Integriteitbeleid. De nota werd vastgesteld door het college in september 2005. In november 2005 werd de nota ter kennis gebracht van de gemeenteraad en besproken in de Commissie Bestuur en Middelen.

6. Integriteitsbeleid Wijdmeren

Bouwstenen voor het integriteitsbeleid van de gemeente Wijdmeren waren vóór het verschijnen van de *Nota Integriteitbeleid* in 2005 al ruimschoots aanwezig. Met name geldt dit de voor de externe controle van de jaarrekening en voor onderwerpen als functiescheiding en andere onderwerpen van administratieve organisatie. Van belang waren voorts het *Besluit budgethouders* (2002), de *Regeling Nevenwerkzaamheden* (2002), de *Regeling Klokkeluiders* (2003), de *Regeling gebruik e-mail en internet* (2003), de *Regeling Ongewenste omgangsvormen* (2004) en de aanstelling van een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen, alsmede de *Regeling Gebruik mobiele telefoon* (2003)

Tevens werden - conform de Gemeentewet en de Ambtenarenwet – in 2004 gedragscodes voor respectievelijk de burgemeester, de wethouders en de raadsleden vastgesteld.

Het integriteitsbeleid, zoals de *Nota Integriteitbeleid* het formuleert, beoogt “ de organisatie en de medewerkers weerbaar te maken tegen

integriteitsinbreuken". Daartoe kondigt het gemeentebestuur een scala van maatregelen en initiatieven aan die zowel het bestuur als de ambtenaren als doelgroepen heeft:

- invoering van de ambtseed of -belofte voor ambtenaren.
- opstellen van een handleiding over integriteitsbeleid.
- vaststellen van een gedragscode voor ambtenaren.
- voorkomen van relatiegeschenken.
- tegengaan van 'draaideurconstructies'.
- registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren en openbaarmaking daarvan voor topambtenaren.
- instelling van een meldplicht voor daartoe aan te wijzen functies inzake financiële belangenverstrengeling (bij bezit van financiële deelnemingen, bouwgrond, etc.).
- screening van personeel: wervings- en selectieregels herijken.
- functiescheiding realiseren, zoals verlangd door de accountant in de Managementletter 2004: advisering, besluit en controle duidelijk van elkaar scheiden.
- toepassen van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob).
- beschrijving risicovolle werkprocessen; opstellen intern contrôleplan.
- aandacht voor integriteit in functioneringsgesprekken; daartoe aanpassing van het desbetreffende formulier.
- instellen van preventief fraudeonderzoek.
- vaststelling van regels bij aanbestedingen, inkoop en onderhandelingstrajecten.
- vaststelling van een regeling gebruik bedrijfshulpmiddelen waarin de regeling voor telefoongebruik en de regeling voor email en internetgebruik worden ondergebracht.

Met uitzondering van laatstgenoemde maatregel, die pas in 2006 zou worden getroffen, zouden alle andere voornemens - conform het invoeringsplan - uiterlijk eind 2005 uitgevoerd worden.

7. Uitvoering integriteitsbeleid

De *nota Integriteitsbeleid* werd door het college van B&W vastgesteld in september 2005 en in november van datzelfde jaar ter kennis van de raad gebracht. In april 2006 werd een bijeenkomst ('kantinebijeenkomst') voor het voltallige personeel gehouden om de implicaties van het integriteitsbeleid indringend onder de aandacht van de ambtenaren te brengen. Tijdens deze vergadering werden dilemma's in het ambtelijk

handelen besproken teneinde de doelstelling van het integriteitsbeleid scherp in het vizier te krijgen. Tevens werd in deze bijeenkomst de ambtseed of de belofte als verplichting bij indiensttreding- conform de Gemeentewet- geïntroduceerd. De folder *Inzake de ambtseed* werd uitgereikt.

De stand van zaken bij de uitvoering van het integriteitsbeleid is - onderverdeeld naar (A) eigen beleidsvoornemens van de gemeente, (B) wettelijke verplichtingen en (C) landelijke bestuursafspraken - twee jaar na het verschijnen van de Nota als volgt:

A. Beleidsvoornemens gemeente

- **ambtseed/belofte:**
De ambtseed is inmiddels ingevoerd.
- **handleiding integriteitsbeleid:**
Deze handleiding is vastgesteld.
- **gedragscode voor ambtenaren:**
De gedragscode is vastgesteld.
- **regels bij aanbesteding en bij inkoop:**
De nota *Inkoop- en aanbestedingsbeleid* (2005) is vastgesteld.
- **beschrijving van kritische processen; contrôleplan:**
Inmiddels is om doelmatigheidsredenen afgezien van een volledige beschrijving van alle 24 als risicovol geïdentificeerde werkprocessen. Het jaarlijkse rechtmatigheidscontrôleplan moet ervoor zorgen dat alle processen systematisch aan een doorlichting – van zowel interne als externe (accountant) zijde- worden onderworpen.
- **regeling gebruik bedrijfshulpmiddelen:**
Deze regeling is vastgesteld.
- **functiescheiding:**
In het *Functieboek* is functiescheiding vastgelegd.
- **preventief fraude- onderzoek**
Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden.
- **functioneringsgesprekken:**
Nota Integriteitbeleid: “Integriteit en de kwetsbaarheid van functies worden nadrukkelijk onderwerp van gesprek in functioneringsgesprek en/of beoordelingsgesprek”.
Stand van zaken. Integriteit vormt geen vast onderdeel van functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken. In de *Rechtspositiebundel* (2007), die aandacht schenkt aan het functioneringsgesprek en beoordelingsgesprek en voor beide gesprekken een formulier presenteert, is het onderwerp integriteit nergens te bekennen.

- **nevenfuncties:**

De *Nota Integriteitbeleid* vermeldt het voornemen: “Op dit moment kent onze gemeente geen (uniforme) registratie van nevenwerkzaamheden. Wij weten dus niet wie welke nevenfunctie(s) vervult. Wij zullen dus regels moeten stellen met betrekking tot de melding en registratie van nevenwerkzaamheden. Ook zal er een overzicht gemaakt worden van functies waarvoor openbaarmaking van nevenfuncties verplicht is, ter bescherming van de openbare dienst”.
Stand van zaken. Bij indiensttreding vindt wel registratie plaats, maar bij mutaties van betrokkenen naar andere functies wordt de registratie niet geactualiseerd. Het bovenbedoelde overzicht van functies is niet gemaakt.

- **relatiegeschenken:**

De *Nota Integriteitbeleid* maakt melding van het voornemen: “Met ingang van 2005 zullen wij onze werkrelaties, naar voorbeeld van de provincie Noord-Holland, verzoeken ons geen relatiegeschenken meer toe te sturen”.

Stand van zaken. Er is kennis genomen van het standpunt van het college inzake het accepteren van relatiegeschenken tot een waarde van 50 euro. De rekenkamercommissie heeft echter niet kunnen vaststellen dat bovengenoemd verzoek aan de werkrelaties is gedaan.

- **draaideurconstructies:**

Het integriteitsbeleid van de gemeente beoogt de zogenaamde draaideurconstructies tegen te gaan.

Stand van zaken. De rekenkamercommissie stelt vast dat hierover geen schriftelijke afspraak is vastgelegd.

- **financiële belangen:**

Conform de Ambtenarenwet(artikel 125 quinquies) en de CAR-UWO dient de gemeente een meldingsplicht in te stellen ten aanzien van financiële belangen indien deze kunnen raken aan de functie van de ambtenaar (financiële belangenverstremgeling). Verwijzend naar deze wettelijke bepaling stelt de gemeente in de *Nota Integriteitbeleid* : ” De wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit geeft ons de bevoegdheid om met betrekking tot het hebben van financiële belangen een regeling in het leven te roepen”.

Stand van zaken. De geldende procedure kent geen verplichting tot melding van financiële belangen.

- **screening van personeel:**

In de *Nota Integriteitbeleid* wordt serieuze aandacht geschonken aan de selectie van personeel: ”Weten wie je in huis haalt. Ambtenaren maar ook uitzendkrachten. Door te vragen naar originele diploma’s en een Verklaring Omtrent het Gedrag”.

Stand van zaken: Bij indiensttreding van personeel wordt geen Verklaring Omtrent het Gedrag gevraagd.

- **Preventieve “criminal audit”**:

De Wet Bibob verschaft de overheidsorganisaties instrumenten om te voorkomen dat zij in aanraking komen met criminelen als subsidieaanvrager, aannemer of dienstverlener. In de *Nota Integriteitbeleid* wordt het belang van deze preventieve instrumenten ingezien. Ten tijde van het verschijnen van de nota is de gemeente echter nog niet toe aan het gebruiken van dit instrumentarium: “Op dit moment is onze organisatie niet klaar voor de toepassingen die mogelijk zijn geworden door de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen Openbaar Bestuur. Dit wordt in 2005 door de afdeling Juridische Zaken en Veiligheid opgepakt.”

Stand van zaken: Laatstbedoeld voornemen is niet uitgevoerd.

B. Wettelijke verplichtingen

- **scholing en vorming:**

De Ambtenarenwet(artikel 125 quater) verplicht de gemeenten tot het bieden van scholing en vorming aan hun medewerkers ten einde de weerbaarheid van ambtenaren te versterken. In de *Nota Integriteitbeleid* staat: “ Nagegaan zal worden of het wenselijk is vorming en scholing aan te bieden op het gebied van integriteitbeleid”.

Stand van zaken: Dit aanbod resp. het bezien van de wenselijkheid daarvan is tot nu toe niet gedaan.

- **belangenverstrengeling:**

De Algemene Wet Bestuursrecht 2:4, tweede lid, kent de bepaling : “Het gemeentebestuur zorgt ervoor dat een bestuurder of een ambtenaar die een eigen belang heeft niet bij besluitvorming daarover wordt betrokken.”

Stand van zaken. Binnen het college wordt deze regel nageleefd. Binnen de raadsfracties is men daar eveneens alert op.

- **verantwoording:**

De Ambtenarenwet (artikel 125 quater) bepaalt inzake het integriteitsbeleid en de gedragscode voor ambtenaren: “ Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met de Gemeenteraad vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid en over het naleven van de gedragscode”. Verder hebben de Minister van BZK, VNG en IPO - in het kader van het *Modelaanpak Basisnormen Integriteit* - afgesproken dat in het jaar 2007 het bevoegd gezag (lees college van b&w) zal rapporteren aan de gemeenteraad over de getroffen maatregelen en voorzieningen op het gebied van integriteit.

Stand van zaken. Tot nu toe heeft de raad geen enkele rapportage gekregen over het integriteitsbeleid. Ook in de jaarverslagen en het Burgerjaarverslag heeft het onderwerp Integriteit geen plaats gekregen.

C. Bestuursafspraken:

- **openbaarmaking:**

De gemeente is verplicht om nevenwerkzaamheden van politieke ambtsdragers (leden van het college en de raad) te publiceren. Conform de CAR-UWO is de gemeente verder verplicht om de nevenfuncties van topambtenaren openbaar te maken.

Stand van zaken. De gemeente heeft - met betrekking tot de nevenfuncties van topambtenaren en collegeleden- inmiddels aan deze plicht voldaan.

Niet van alle raadsleden zijn op de website van de gemeente Wijdmeren de nevenfuncties vermeld.

- **evaluatie:**

Bij de totstandkoming van de *Modelaanpak Basisnormen* spraken BIZA,IPO en VNG af dat alle overheidsorganisaties in de loop van 2007 een integriteitsbeleid moeten hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet. Voorts spraken zij af om in 2007 te evalueren in hoeverre de bij de *Modelaanpak* beoogde maatregelen in de praktijk zijn geïmplementeerd.

Stand van zaken: De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de bijdrage van de gemeente Wijdmeren aan deze evaluatie is geleverd.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat een deel van de beleidsvoornemens van de gemeente is gerealiseerd en een deel niet. Dit geldt ook voor de nakoming van wettelijke voorschriften en van de landelijke afspraken in VNG-verband. Naar de opvatting van de rekenkamercommissie was vermoedelijk een betere effectuering bereikt, indien aan de wettelijk verplichte jaarrapportage aan de raad zou zijn voldaan en hierdoor de noodzaak van een actievere controle op de uitvoering was afgedwongen.

8. Cultuur

De rekenkamercommissie heeft kunnen constateren dat de gemeente Wijdmeren de integriteit voldoende hoog in het vaandel heeft staan. De zittende burgemeester kan daarbij als vaandeldrager worden aangemerkt. De meeste gesprekspartners van de commissie wezen - gevraagd of ongevraagd - zonder aarzelen de burgemeester aan als degene met wie zij in een voorkomend geval een vermeende integriteitsschending zouden bespreken. Velen refereren in dit verband aan een minder voorbeeldige bestuurscultuur van de drie voormalige gemeenten, waar aan de normen van onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en objectiviteit naar hun waarneming minder zwaar zou zijn getild. De nieuwe gemeente wordt daarentegen als een vanuit integriteitsoogpunt 'strengere gemeente' aangeduid.

Met recht wordt aan het voorbeeldgedrag van bestuurders hoge waarde gehecht. Het college van b&w is alert op het wekken van de schijn van belangenverstremgeling in de eigen gelederen. Bij de behandeling van zaken die daartoe aanleiding zouden kunnen geven worden maatregelen getroffen om een objectieve behandeling te waarborgen. Het gemeentebestuur heeft voor een verstandige onderzoeksaanpak - met inschakeling van competente buitenstaanders - gekozen toen in 2005 vragen rezen over een mogelijke verstremgeling van belangen van een wethouder als bestuurder en als privé-persoon. De ingestelde onafhankelijke commissie stelde vast dat er geen sprake was geweest van een niet toelaatbare belangenverstremgeling.

Als het gaat om de handhaving van gemaakte afspraken in de ambtelijke organisatie en de toepassing van sancties tegen ambtenaren bij overtreding van de voorschriften berust de verantwoordelijkheid bij de gemeentesecretaris.

9. Antwoorden op de onderzoeksvragen

a. Was de *Nota Integriteitbeleid* voldoende breed en diep?

De in de *Nota Integriteitbeleid* geformuleerde maatregelen komen in hoge mate overeen met de basisnormen van de *Modelaanpak Basisnormen*. De nota voldoet daarmee aan de minimumeisen.

b. Zijn de meeste kwetsbare processen en functies in kaart gebracht en is daarvoor adequaat beleid ontwikkeld?

De gemeentelijke organisatie heeft de kwetsbare processen geïdentificeerd en adequate maatregelen voor een vergaande beperking van optredende risico's ontwikkeld.

c. Zijn er voldoende maatregelen en/of initiatieven geformuleerd om de cultuur van de organisatie te beïnvloeden?

Uit de gesprekken met bestuurders en ambtenaren uit de verschillende lagen van de organisatie is de rekenkamercommissie gebleken dat de cultuur opener is geworden, zeker in vergelijking met de voormalige gemeenten. Er is echter weinig gedaan om de aandacht voor het onderwerp integriteit vast te houden.

Na de 'kantinebijeenkomst' in 2006 van alle medewerkers - ter gelegenheid van de introductie van de ambtseed en van andere aspecten van integriteitsbeleid - is de 'nazorg' op personeelsgebied te beperkt gebleven. Het bieden van scholing en training is achterwege gebleven. Verder is bij de introductie van nieuwe raadsleden verzuimd om het onderwerp integriteit indringend onder de aandacht te brengen.

d. Zijn de in de nota neergelegde voornemens in voldoende mate uitgevoerd?

Uit het hoofdstuk Uitvoering Integriteitsbeleid wordt duidelijk dat niet alle voornemens zijn uitgevoerd.

e. Zijn de wettelijke verplichtingen en op landelijk niveau gemaakte bestuursafspraken nagekomen?

Een aantal wettelijke voorschriften en landelijke afspraken is niet nagekomen. Met name geldt dit voor de wettelijke verplichtingen ten aanzien van scholing en verantwoording.

f. Heeft de uitvoering voldoende effectief en doelmatig plaatsgevonden?

De uitvoering van die maatregelen die geïmplementeerd zijn is effectief te noemen. Deze maatregelen hebben betere waarborgen geschapen tegen integriteitsschendingen.

De gemeente heeft duidelijk gekozen voor een sobere uitvoering van het integriteitsbeleid, die zowel voor de organisatie als ook voor de burgers en haar werkrelaties als doelmatig kan worden aangemerkt. Wellicht als gevolg van deze sobere aanpak is een aantal zaken, zoals scholing en vorming van ambtenaren en raadsleden en het benutten van het preventieve instrumentarium van de Wet Bibob, achterwege gebleven.

g. Zijn er doeltreffende normen voor rechtmatigheidtoetsing geformuleerd?

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. De raad heeft in november 2007 (wederom) het *Normenkader Rechtmatigheidscontrôle* vastgesteld. Dit is een volledig overzicht van de relevante wet- en regelgeving, waaraan de externe accountant financiële beheershandelingen dient te toetsen. Bij de controle van de jaarrekening dient te worden vastgesteld of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

h. Is de monitoring van de uitvoering adequaat geregeld en wordt deze naar behoren uitgevoerd?

Neen. Het ontbreken van monitoring samen met het gebrek aan openbare verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid is het zwakste punt van de beleidsuitvoering. Hierdoor is sinds 2006 de aandacht voor het onderwerp verslapt.

10. Conclusies

- Positief te waarderen is het feit dat de gemeente Wijdmeren, nog vóór de komst van wettelijke voorschriften en landelijke afspraken in VNG – verband, het initiatief heeft genomen voor het treffen van maatregelen teneinde integriteitsschendingen tegen te gaan. De *Nota Integriteitsbeleid* vormde een belangrijke impuls voor dat proces.
De gemeente is dan ook op de goede weg met haar integriteitsbeleid. De organisatiecultuur is - in de waarneming van gesprekspartners van de rekenkamercommissie - ten opzichte van het verleden van de drie voormalige gemeenten opener geworden. De alertheid op mogelijke inbreuken op de integriteit is toegenomen.
- Door gebrek aan een actieve aansturing is er op praktisch alle niveaus van de organisatie een gebrek aan kennis en informatie ontstaan over de laatste ontwikkelingen op dit terrein en met name met betrekking tot de - voor de gemeente belangrijke - wettelijke voorschriften en landelijke afspraken. Hierdoor is de dynamiek van het integriteitsbeleid afgenomen.
- De gemeenteraad is door het college niet in staat gesteld om de uitvoering van het integriteitsbeleid te controleren. Van de kant van de raad zijn evenmin initiatieven genomen om rapportage over resp. controle op dit beleid af te dwingen. Een aantal voorgenomen maatregelen is niet uitgevoerd. De gronden en motieven voor het niet nakomen van deze afspraken zijn de raad niet bekend.

11. Aanbevelingen

Ten einde de positieve ontwikkeling van het integriteitsbeleid duurzaam vast te houden, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Leg jaarlijks aan de raad verantwoording af over de uitvoering van het integriteitsbeleid. In de eerste rapportage dient het college uit te leggen waarom er afgezien is van de uitvoering van sommige in de *Nota Integriteitsbeleid* aangekondigde maatregelen.

2. Verbeter de aansturing van het integriteitsbeleid en het toezicht op de uitvoering daarvan. De jaarlijkse rapportage aan de raad stimuleert een betere monitoring van de beleidsuitvoering en een betere informatievoorziening over ontwikkelingen op dit terrein, zowel in andere gemeenten als op landelijk niveau.
3. Besteed aandacht aan het integriteitsbeleid tijdens de introductie van nieuwe raadsleden.
4. Beoordeel samen met de ondernemingsraad de behoefte aan scholing van de medewerkers, passend bij de huidige stand van het beleid.

12. Reactie College van Burgemeester en Wethouders

De Rekenkamercommissie heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het integriteitbeleid van de gemeente Wijdmeren. Wij zijn blij met de constatering van de Rekenkamercommissie dat wij op de goede weg zijn met ons integriteitbeleid. De organisatiecultuur is opener geworden en de alertheid op mogelijke inbreuken van integriteit is toegenomen. Wij vinden deze conclusie van groot belang. Integer handelen is immers geen gedrag dat zich met alleen het stellen van regels laat afdwingen. Juist een open cultuur, voorbeeldgedrag van bestuur en management en alertheid op inbreuken is van eminent belang. Voordat wij op de conclusies en aanbevelingen reageren, plaatsen wij enkele kanttekeningen bij de inhoud van het rapport.

Kanttekeningen bij de bevindingen

De commissie is nagegaan in hoeverre de voornemens uit de Nota Integriteitbeleid van december 2005 zijn uitgevoerd. Op enkele onderdelen constateert de commissie dat hieraan geen uitvoering is gegeven. Wij tekenen daarbij aan dat enkele van die voornemens wel aan de orde zijn geweest in het managementteam en/of het college, waarbij een andere uitvoering is bepaald. Dit betreft de toepassing van de Wet Bibob, het verzoek geen relatiegeschenken te accepteren, de publicatie van nevenfuncties en de verklaring omtrent het gedrag. Dit is echter niet altijd in formele besluiten vastgelegd. Ten aanzien van de Verklaring omtrent het gedrag was de verwachting dat deze in een wettelijke regeling zou worden opgenomen. Dit is echter (nog) niet gebeurd.

Ten aanzien van relatiegeschenken heeft de praktijk geleerd dat kostbaardere relatiegeschenken niet worden verstrekt. De kleinere geschenken, die met name rond de jaarwisseling worden ontvangen, worden verloot onder het personeel. Het college is voornemens hiermee verder te gaan, gelet op de positieve reacties.

De uitvoering van de Wet Bibob is nog niet van de grond gekomen, deels door de opheffing van de afdeling JZV, maar voornamelijk door de vele vragen die nog leven rond dit onderwerp. Wij hebben er voor gekozen eerst de ervaringen elders af te wachten. Als die voldoende zijn uitgekristalliseerd zullen wij een eigen regeling voorstellen.

De commissie stelt dat bij de introductie van nieuwe raadsleden is verzuimd het onderwerp integriteit indringend onder de aandacht te brengen. Naar onze mening is dit wel gebeurd.

De commissie stelt dat de gemeente heeft gekozen voor een “sobere uitvoering” van het integriteitbeleid. Wij zijn het niet eens met deze kwalificatie. De uitvoering was doelmatig, maar niet sober. Al vooruitlopend op wettelijke

13. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 12 maart 2008 op het in het kader van bestuurlijk wederhoor voorgelegde rapport gereageerd. Het college toont zich erkentelijk voor het door de rekenkamercommissie weer volop in de schijnwerpers plaatsen van het integriteitsbeleid.

De vier aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden door het college overgenomen.

Bijlage A

Lijst geïnterviewde personen

D. Bijl, burgemeester
C.W.F. Bosdijk, fractievoorzitter PvdA
B.M. H. de Brey , oud-griffier
E.A. Bult, fractielid Groen Links
J.H. Frijdal, fractievoorzitter VVD
W. de Gooijer en H.Veen, voorzitter en secretaris OR.
Mw. B.R. van Henten- Meijer, fractievoorzitter CDA
C.J.A. van Leeuwen, hoofd F&PB
Mw. A. List , Personeelzaken
Mw. P. Olgers, Juridische Zaken
J. Visser, gemeentesecretaris
R.H.J. Voigt, fractievoorzitter Dorpsbelangen Wijdmeren
J.C. van Waveren, fractievoorzitter Dorpsbelangen Loosdrecht

Bijlage B

Lijst van geraadpleegde documenten

Interne documenten

Nota Integriteitbeleid
Gedragscodes ambtenaren, college, burgemeester, raad.
Klokkenluiderregeling
Nota Inkoop- en Aanbestedingsbeleid
Protocol gebruik email en internet
Rechtspositiebundel
Nota en Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen
Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR-UWO)
Normenkader Rechtmatigheidscontrole 2007
Website gemeente Wijdereen

Externe documenten

Ambtenarenwet
Gemeentewet
Algemene Wet Bestuursrecht
Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (wet Bibob).
Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie
Morele oordeelsvorming en de integere organisatie, J. Delnooij
J. Laurier en F. Geraedts.

Bijlage C.

Overzicht wettelijke voorschriften en landelijke afspraken.

Voor de beoordeling van het integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan zijn de volgende wetten, regelingen en afspraken relevant

- Ambtenarenwet
- Gemeentewet
- Algemene Wet Bestuursrecht
- Europees Verdrag ter bestrijding van corruptie Europese Ambtenaren
- Arbeidsvoorwaardenregeling CAR-UWO (Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten- Uitwerking Overeenkomst).
- Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob)
- Circulaire rijk *Tegengaan van draaideurconstructies binnen de rijksdienst*
- Wetboek van Strafvordering
- Klokkenluideregeling en instelling vertrouwenspersoon in de CAO-VNG.
- OESO-verdrag Inzake Bestrijding van Omkoppingen van Buitenlandse Ambtenaren bij Internationale zakelijke transacties.
- Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie

Samenvatting Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur

In april 2006 werden afspraken gemaakt tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg over de normen waaraan het integriteitsbeleid van de organisaties in het openbaar bestuur moeten voldoen. Deze basisnormen luiden voor gemeenten:

- Een document waarin de verschillende aspecten van integriteit zijn vastgelegd.
- Een periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen.
- Een centraal register waarin relevante, aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar is.
- Het betrekken van de gemeenteraad bij de ontwikkeling en evaluatie/verantwoording van het integriteitsbeleid.
- Gedragscodes voor ambtenaren en politieke ambtsdragers.

- Screening bij werving en selectie van personeel. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).
- Het afleggen van de eed of belofte.
- Verplichte melding en registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren en politieke ambtsdragers en openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van politieke ambtsdragers en top- ambtenaren.
- Verplichte melding door daarvoor in aanmerking komende ambtenaren en politieke ambtsdragers van financiële belangen en transacties in effecten.
- Maatregelen gericht op informatiebescherming.
- Relatiegeschenken aan banden leggen.
- Inkoop- en aanbestedingsprocedures.
- Instelling van een vertrouwenspersoon voor integriteit.
- Meldingsprocedure bij het vermoeden van misstand.
- Handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan.

In juli 2006 richtte de VNG een brief aan alle leden om te wijzen op het verplichtende karakter van de Modelaanpak Basisnormen Integriteit. Tevens wordt in de brief een stappenplan aangekondigd om greep te houden op de uitvoering en nakoming van de landelijke gemaakte afspraken: dit plan houdt de volgende stappen in:

- In 2006 wordt geïnventariseerd door de gemeenten welke integriteitmaatregelen- en voorzieningen ontbreken voor ambtenaren en politieke ambtsdragers in de organisatie.
- In 2006 worden de nodige maatregelen getroffen opdat het integriteitbeleid voldoet aan de basisnormen.
- In 2007 wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd over de getroffen maatregelen en voorzieningen.
- In 2007 wordt er met de koepelorganisaties geëvalueerd of de beoogde resultaten zijn gerealiseerd.