

Onderwerp: Analyse van de implementatie van de beleidsnota Integratie

Gebaseerd op: Raadsbesluit van 2 november 2006

Datum: 17 mei 2011

Geachte raadsleden,

Op 2 november 2006 heeft de raad de Beleidsnota Integriteit Gemeente Woerden (hierna: Beleidsnota Integriteit) vastgesteld. In haar Jaarplan 2008 heeft de rekenkamercommissie het uitvoeren van een analyse naar de implementatie van de beleidsnota Integriteit, die zou resulteren in een brief met aanbevelingen, opgenomen. Door omstandigheden is deze analyse vertraagd. Het doel was om relatief kort - circa 1,5 jaar - na vaststelling van de beleidsnota een eerste onderzoek naar integriteit in de gemeente Woerden te doen. De uitgevoerde analyse, waarover u in deze brief wordt geïnformeerd, strekt zich nu uit over de periode 2006-2010.

Vraagstelling en aanpak

Integriteit is een levend begrip en afhankelijk van de situatie, zo meldt de Beleidsnota Integriteit. Daarom - zo vervolgt de nota - zijn naast regels en afspraken eigen verantwoordelijkheid en het morele bewustzijn van de medewerkers minstens zo belangrijk. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om zich te richten op de uitvoeringsacties Integriteitsbeleid zoals die zijn opgenomen in de Beleidsnota Integriteit.

Overzicht uitvoeringsacties Integriteitsbeleid (Beleidsnota Integriteit Gemeente Woerden 2006)

Nr	Actie
1	Nieuwe medewerkers bij de burgemeester de eed afleggen
2	Opstellen procedure declaraties
3	Inventarisatie geschenken op thuisadres en versturen brief namens Directie aan afzender
4	Boekje meezenden met map nieuwe medewerkers
5	Bewaken veranderingen wet- en regelgeving over Integriteit
6	Evalueren beleidsnota Integriteit
7	Registratie meldingen
8	Integriteit bespreken tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken
9	Nevenwerkzaamheden en financiële belangen inventariseren en openbaar maken
10	Jaarlijkse verantwoording
11	Extern meldpunt
12	Detacheringscontracten, inhuur- en stageovereenkomsten aanpassen
13	Beleidsvoorstellen aanpassen aan beleid integriteit
14	Publiceren beleid
15	In arbeidsvoorwaardengesprek verwijzen naar beleid Integriteit
16	Audits

Op basis hiervan heeft de rekenkamercommissie de volgende vraagstelling gehanteerd:

Zijn de acties met betrekking tot integriteit zoals die zijn opgenomen in de Beleidsnota Integriteit Gemeente Woerden daadwerkelijk uitgevoerd?

Op basis van dossieronderzoek en gesprekken met betrokken ambtenaren zijn de betreffende acties getoetst op realisatie. Om ook een meer algemeen beeld over integriteit in de gemeente Woerden te kunnen geven heeft een interview met de commissie integriteit plaatsgevonden. De slotsom uit dit interview is na de bevindingen opgenomen. Tot slot komen de actuele ontwikkelingen aan de orde.

Bevindingen

Van de zestien geplande acties zijn er elf naar behoren uitgevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de acties nogal verschillend van aard zijn. Een boekje Integriteit opnemen in de informatiemap voor nieuwe medewerkers is heel iets anders dan het evalueren van beleid of het bespreken van integriteit tijdens functioneringsgesprekken. De beoordeling van de uitvoering van vijf acties leidt tot bevindingen die hieronder worden toegelicht.

Eedaflegging (nr. 1)

De regeling ‘ambtseed / belofte gemeente Woerden’ schrijft voor dat een nieuwe medewerker zo snel mogelijk na indiensttreding bij de burgemeester de ambtseed of belofte aflegt. Tot februari 2008 werd hieraan invulling gegeven door de nieuwe medewerker kort na indiensttreding bij de burgemeester de ambtseed of belofte te laten afleggen. Vanwege efficiency maakt de eedaflegging sinds februari 2008 deel uit van het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Daarmee lijkt de eedaflegging minder expliciete aandacht dan voorheen te krijgen, waardoor deze mogelijk aan kracht inboet.

Evaluatie beleid (nr.6)

De evaluatie van het beleid inzake integriteit had, zoals opgenomen in de Beleidsnota Integriteit, eind 2008 door de raad moeten plaatsvinden. De evaluatie is niet uitgevoerd. Dit mede omdat de beleidsmedewerker Integriteit heeft geadviseerd deze evaluatie uit te stellen in afwachting van de analyse van de rekenkamercommissie.

Functioneringsgesprekken (nr. 8)

Tot en met 2009 was het onderwerp integriteit als vast onderdeel in het format voor functionerings- en beoordelingsgesprekken opgenomen. In 2010 is gestart met resultaat- en ontwikkelingsgesprekken. Nu kunnen leidinggevende en medewerker ter bespreking tijdens het betreffende gesprek kiezen uit een lijst met competenties. De competentie integriteit komt daarin niet meer voor.

Nevenwerkzaamheden (nr. 9)

De beleidsnota schrijft voor dat nevenwerkzaamheden en financiële belangen van medewerkers op benoemde functies voortdurend geïnventariseerd en openbaar gemaakt moeten worden. Voortdurend betekent dat de medewerker actief moet melden en dat de lijst van nevenwerkzaamheden periodiek moet worden geactualiseerd en worden gepubliceerd op internet (website Gemeente Woerden). In 2009 zijn voor het eerst, maar niet volledig, nevenfuncties op internet gepubliceerd. Tot nu toe is niet gepubliceerd over financiële belangen van medewerkers op benoemde functies.

Verantwoording (nr. 10)

De commissie Integriteit rapporteert—conform de beleidsnota—jaarlijks over het gevoerde integriteitsbeleid en over meldingen van en onderzoeken naar mogelijke integriteitsschendingen aan het college en namens het college aan de raad. Hiermee rapporteert het college niet zelf over dit onderwerp aan de raad, maar laat dat over aan de commissie Integriteit. Op deze wijze wordt het verantwoorden over integriteit aan de raad feitelijk buiten de organisatie geplaatst. Vermeldenswaardig is verder dat de jaarverantwoording 2009 pas lang na afloop van het betreffende jaar wordt verstrekt. In februari 2011 is deze verantwoording nog niet uitgebracht. De jaarverantwoordingen 2007 en 2008 zijn in augustus 2008 respectievelijk april 2009 uitgebracht.

Commissie Integriteit

De commissie Integriteit constateert dat er op papier het een en ander is geregeld op het gebied van integriteit. In de praktijk—aldus de commissie—leeft integriteit in de gemeente Woerden onvoldoende. In de visie van de commissie ziet de directie onvoldoende de urgentie om ook preventief aan de slag te gaan met integriteit. Er wordt weinig gedaan - aldus de commissie - met de aanbevelingen van de commissie zoals verwoord in de jaarrapportages.

Actuele ontwikkelingen

Mede op basis van de signalen van de commissie Integriteit is de directie inmiddels tot de slotsom gekomen dat een nieuwe impuls van het onderwerp integriteit in de gemeente Woerden noodzakelijk is. Daartoe is eind 2010 een zogenaamd uitwerkingsplan integriteit 2010-2011 door de directie vastgesteld. Dit plan moet in 2011 worden geïmplementeerd. Het gaat om een intern document dat gericht is op de ondersteuning van de directie en de afdelingsmanagers in het voeren van het gesprek over integriteit.

Conclusie en aanbevelingen

Het beeld dat ontstaat uit de bevindingen met betrekking tot de te nemen acties uit de Beleidsnota Integriteit is dat een aantal acties wel zijn uitgevoerd, maar het onderwerp integriteit in de gemeente Woerden inmiddels is gemarginaliseerd. Een beeld dat bevestigd wordt door de commissie Integriteit. Het onderwerp wordt niet 'levend' gehouden door het bijvoorbeeld periodiek te agenderen op overleggen of anderszins opnieuw onder de aandacht te brengen. Juist een thema als Integriteit behoeft periodieke aandacht. In de Leidraad integriteit van het Ministerie van BZK is het als volgt verwoord: "Integriteit krijgt pas structurele verankering in de organisatie als het een plaats krijgt in de beleids- en beheercyclus, via managementafspraken en verantwoordingsrapportages". Of zoals Van Schoten, secretaris van de Algemene Rekenkamer onlangs naar aanleiding van het onderzoek Stand van zaken Integriteitszorg Rijk 2009 stelde: "Als de gedragscode alleen maar een stuk papier is, dan kun je er niet zo veel mee. Maar als je erover praat en met elkaar in discussie gaat over wat de onderliggende normen en waarden betekenen, dan krijgen de regels een gezicht." Integriteit moet doordringen tot in de vezels van de medewerkers en daarmee in die van de gemeentelijke organisatie.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om te besluiten dat:

1. Het college het onderwerp integriteit structureel verankert in de organisatie. De implementatie van het uitwerkingsplan Integriteit 2010-2011 is daartoe een aanzet. Essentieel is het periodiek agenderen van het onderwerp integriteit. In overleggen maar ook op momenten - zoals bij een eedaflegging of tijdens resultaat- en ontwikkelingsgesprekken - moet het onderwerp integriteit aan de orde komen.
2. Het college zich bij het "levend" houden - in de vezels van de medewerkers en van de organisatie laten doordringen - van het onderwerp integriteit (waar mogelijk) laat ondersteunen door de commissie Integriteit die beschikt over de benodigde deskundigheid.
3. Het college legt, mede op basis van de jaarlijkse rapportage van de Commissie Integriteit, tijdig jaarlijks verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid af aan de raad.

Proces

Op 4 april 2011 is bovenstaande rekenkamerbrief in als bestuurlijk eindconcept naar het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De inhoud van de bestuurlijke reactie vindt u als bijlage bij deze brief.

Op basis daarvan heeft de rekenkamercommissie een nawoord geformuleerd.

Nawoord van de rekenkamercommissie Woerden d.d. 16 mei 2011

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 2 mei 2011 gereageerd op de brief inzake de evaluatie van de beleidsnota Integriteit van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie stelt vast dat het College van Burgemeester en Wethouders heeft geconstateerd dat het spreken over integriteit een nieuwe impuls moet krijgen. Het college geeft verder aan dat integriteit structureel in de gemeente Woerden is verankerd omdat integriteit in Woerden een plaats heeft gekregen in de beleids- en beheercyclus en dat via de gebruikelijke rapportages verantwoording wordt afgelegd over integriteit.

De rekenkamercommissie is blij met de uitspraak van het college dat het spreken over integriteit een nieuwe impuls moet krijgen, en dat daarvoor een uitwerkingsplan is opgesteld. De rekenkamercommissie hoopt dat deze impuls ertoe bijdraagt dat integriteit doordringt "tot in de vezels" van de medewerkers.

De rekenkamercommissie is het niet eens met de stelling van het college dat integriteit al structureel verankerd is, en dat er via de gebruikelijke weg verantwoording wordt afgelegd. Dat blijkt namelijk niet uit het onderzoek. In de gemeente Woerden is integriteit geen regelmatig onderwerp van gesprek (meer) binnen de beleids- en beheercyclus. Het onderwerp integriteit ontbreekt in verantwoordingsrapportages als bestuursrapportages, jaarverslagen, en burgerjaarverslagen van 2009 en 2010.

Het college geeft aan dat het de aanbeveling dat het college jaarlijks aan de raad verantwoording aflegt over het gevoerde integriteitsbeleid leest als een aanbeveling om de interne en de externe verantwoording - zoals bedoeld in de leidraad Integriteit van het Ministerie van BZK - samen te voegen. Een dergelijke samenvoeging beoogt de aanbeveling echter niet. Naast de interne verantwoording via de beleids- en beheercyclus beveelt de rekenkamercommissie aan om het college zelf verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid te laten afleggen aan de raad. Uiteraard kan de jaarverantwoording van de integriteitscommissie waardevolle input opleveren voor deze externe verantwoording. Het college kan daarbij bijvoorbeeld zijn bestuurlijke reactie geven op het verslag van de integriteitscommissie. Deze handelwijze is in lijn met de voornoemde leidraad Integriteit van het Ministerie van BZK.

De rekenkamercommissie ziet de uitkomsten van de evaluatie van het integriteitsbeleid later in dit jaar met belangstelling tegemoet.