

# INTEGRITEITSBELEID GEMEENTE MAASTRICHT

MEER DAN LOZE WOORDEN?



Onderzoek door de  
RekenKamer Maastricht

januari 2014

---

# Integriteitsbeleid gemeente Maastricht

Meer dan loze woorden?

---

januari 2014

---





**Rekenkamer Maastricht**

**Samenstelling:**

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

**Secretaris:**

Mevrouw Marjolein Heesbeen

**Secretariaat:**

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)



## Inhoudsopgave

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhoudsopgave</b>                                                             | <b>3</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                                                              | <b>5</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                               | <b>7</b>  |
| 1.1 Aanleiding voor het onderzoek                                                | 7         |
| 1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek                                             | 7         |
| 1.3 Normenkader                                                                  | 8         |
| 1.4 Aanpak onderzoek                                                             | 9         |
| 1.5 Leeswijzer                                                                   | 10        |
| <b>2 Integriteitsbeleid voor raad en college</b>                                 | <b>11</b> |
| 2.1 Voorgeschiedenis                                                             | 11        |
| 2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling                                               | 12        |
| 2.3 Integriteitsbeleid voor collegeleden en raadsleden getoetst                  | 14        |
| 2.4 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid                               | 23        |
| <b>3 Integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie</b>                       | <b>26</b> |
| 3.1 Voorgeschiedenis                                                             | 26        |
| 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling                                               | 27        |
| 3.3 Integriteitsbeleid en de uitvoering                                          | 28        |
| 3.4 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid                               | 43        |
| <b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>                                             | <b>46</b> |
| <b>Bestuurlijke reactie</b>                                                      | <b>51</b> |
| <b>Bronnenlijst</b>                                                              | <b>58</b> |
| <b>Bijlage 1 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid</b>                  | <b>60</b> |
| <b>Bijlage 2 Bios Integriteitswijzer</b>                                         | <b>62</b> |
| <b>Bijlage 3 Gehanteerde normen voor integriteitsbeleid voor raad en college</b> | <b>64</b> |





## Samenvatting

Voor burgers is de integriteit van hun bestuurders, raadsleden en ambtenaren een belangrijke kwestie. Het thema staat in het lokaal bestuur de laatste tijd door diverse incidenten weer hoog op de agenda. Die incidenten elders in het Nederlandse openbaar bestuur brachten de Rekenkamer Maastricht tot de vraag hoe het gesteld is met het integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan bij de gemeente Maastricht.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in het huidige integriteitsbeleid in Maastricht en de vraag op welke wijze dat wordt uitgevoerd. Doel is ook om met concrete aanbevelingen te komen. In het onderzoek is steeds onderscheid gemaakt tussen het beleid voor de drie geledingen binnen de gemeente: het college, de raad en de ambtelijke organisatie.

De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe het feitelijk is gesteld met de integriteit van bestuurders, raadsleden en ambtenaren in Maastricht, noch hoe deze groepen de integriteit binnen de eigen geledingen ervaren. Ook wordt in dit onderzoek niet ingegaan op specifieke integriteitsincidenten binnen de gemeente Maastricht.

Om beleid en uitvoering ten aanzien van de ambtelijke organisatie in kaart te brengen en te beoordelen heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de Integriteitswijzer die het landelijke Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft ontwikkeld. Hierin zijn de wettelijke normen en de met de rijksoverheid afgesproken basisnormen voor integriteit en integriteitsbeleid in gemeenten vertaald naar een checklist die gebruikt kan worden om de status van het integriteitsbeleid binnen een gemeentelijke organisatie vast te stellen. De toets van het integriteitsbeleid voor raad en college is uitgevoerd aan de hand van een normenkader dat eveneens is gebaseerd op wettelijke normen en met de rijksoverheid afgesproken basisnormen. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van een door BIOS ontwikkelde handreiking voor politiek ambtsdragers. Het volledige normenkader is in de bijlagen te vinden.

Op basis van haar onderzoek constateert de rekenkamer dat de gemeente Maastricht het integriteitsbeleid voor de verschillende geledingen redelijk tot goed op orde heeft. Er is een duidelijke beleidsvisie en de belangrijkste instrumenten zijn aanwezig. Wel zijn er op enkele onderdelen procedures en regelingen die naar de mening van de rekenkamer aanscherping behoeven. Daarnaast zijn concretisering van de doelstellingen, het rapporteren inzake integriteit(sbeleid) en het eenduidig beleggen van de verantwoordelijkheden binnen de organisatie punten die aandacht behoeven.

Ten aanzien van raad en college stelt de rekenkamer vast dat er een beleidsnota is die een visie bevat op de integriteit van politiek ambtsdragers en de manier om die te bevorderen.



Gemeentelijke verordeningen regelen de financiële ondersteuning van fracties en diverse rechtspositionele zaken voor raadsleden en collegeleden. Met het afleggen van de ambtseed, de gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden, de verplichte integriteitstoets voor wethouders en het aangeboden integriteitsadvies voor raadsleden en afspraken over nevenfuncties zijn de belangrijkste instrumenten aanwezig. Als de in 2013 voorgestelde beleidsaanpassingen worden doorgevoerd, betekent dat een verdere verbetering: concretere doelstellingen, en aanvullende maatregelen zoals de samenstelling van een integriteitsdossier voor raadsleden en het vaststellen van een handelwijze bij klachten. Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer ten aanzien van het beleid voor raad en college tot de volgende aanbevelingen:

1. Stel de in het raadsvoorstel van maart 2013 voorgestelde beleidsaanpassingen vast.
2. Maak in aanvulling hierop een (beknopt) raadsvoorstel ten aanzien van het integriteitsbeleid voor het college.
3. Leg als raad vast op welke wijze je periodiek over het integriteitsbeleid van raad én college spreekt – bijvoorbeeld een raadsconferentie halverwege de komende raadsperiode.
4. Zorg op korte termijn voor de regelingen die nu nog ontbreken.
5. Bespreek in de raad en met (nieuwe) collegeleden expliciet het belang van voorbeeldgedrag, liefst in het openbaar.

Ook voor de ambtelijke organisatie oordeelt de rekenkamer dat het integriteitsbeleid op hoofdlijnen op orde is. Wel ontbreken veelal concrete beleidsdoelen. De gemeente beschikt over een duidelijke visie op ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. Integriteit is één van de drie kerncompetenties voor medewerkers van de gemeente Maastricht, en het gemeentebestuur heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan vergroting van het integriteitsbewustzijn van medewerkers. Op basis van haar onderzoek komt de rekenkamer ten aanzien van het beleid voor de ambtelijke organisatie tot de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer op korte termijn de beleidsnota en implementatieparagraaf uit 2007 en schrap alle maatregelen en instrumenten die niet wenselijk of haalbaar zijn gebleken.
2. Maak een duidelijker verbinding in het integriteitsbeleid tussen de 'harde' kant (instrumentele controls) en de 'zachte' kant (gedragscomponent).
3. Inventariseer de stand van de integriteit en de integriteitsbeleving in de ambtelijke organisatie (en rapporteer hierover aan de raad).
4. Intensiveer de integriteitstrainingen voor leidinggevend.
5. Completeer regelingen en beleg de verantwoordelijkheid voor het bijhouden van overzichten en het rapporteren aan ambtelijke en bestuurlijke leiding eenduidig in de organisatie.
6. Rapporteer periodiek over het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie aan gemeenteraad en ondernemingsraad.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Voor burgers is de integriteit van hun bestuurders, raadsleden en ambtenaren een belangrijke kwestie. Het thema staat in het lokaal bestuur de laatste tijd door diverse incidenten weer hoog op de agenda. Incidenten die duidelijk maken dat integriteit in het openbaar bestuur geen vanzelfsprekendheid is. Recente incidenten elders in het Nederlandse openbaar bestuur brachten de Rekenkamer Maastricht tot de vraag hoe het gesteld is met het integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan bij de gemeente Maastricht. Zij heeft daarom besloten om hieraan een onderzoek te wijden.

In de voorbereiding op dit onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente Maastricht in de jaren 2007-2009 het integriteitsbeleid nadrukkelijk heeft geagendeerd en vastgesteld, en een projectorganisatie heeft belast met de verdere uitwerking en implementatie. Na deze projectperiode zou het integriteitsbeleid in de reguliere ambtelijke organisatie, maar ook in de gelederen van bestuur en raad moeten zijn verankerd. Met dit onderzoek wil de rekenkamer vaststellen of deze verankering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en of er binnen de gemeente Maastricht gesproken kan worden van een goed functionerend integriteitsbeleid.

## 1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

De voornaamste doelstelling van dit rekenkameronderzoek is om het bestaande beleid in kaart te brengen en vast te stellen of dat beleid voldoet aan de geldende normen en het in voldoende mate is geïmplementeerd en verankerd. Gezien de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente zal bij dit onderzoek het integriteitsbeleid voor het college, de raad en de ambtelijke organisatie afzonderlijk worden beschouwd.

Doel van het onderzoek is niet om feitelijke integriteitsschendingen binnen de gemeente Maastricht op te sporen of specifieke gevallen uit te diepen. Wel beoogt de rekenkamer met dit onderzoek het integriteitsbeleid binnen de gemeente nadrukkelijk onder de aandacht te brengen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Maastricht er voor de drie onderscheiden geledingen (ambtelijke organisatie, raad en college) uit, en hoe is het gesteld met de uitvoering en de verankering ervan?**

Deze vraag wordt beantwoord met behulp van een toets aan een normenkader, dat in de navolgende paragraaf wordt gepresenteerd.





### 1.3 Normenkader

Voor dit onderzoek naar het Maastrichtse integriteitsbeleid heeft de rekenkamer een normenkader gehanteerd dat is gebaseerd op verschillende bronnen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun eigen integriteitsbeleid, maar ze opereren daarbij niet in een vacuüm. Allereerst zijn er wettelijke normen.<sup>1</sup> Daarnaast heeft het Rijk in 2004 met VNG, IPO, Unie van Waterschappen en de politie basisnormen voor integriteit afgesproken.<sup>2</sup> Overeengekomen is dat in 2007 alle betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet. Aan de wettelijke normen en de basisnormen voegt de rekenkamer tot slot nog een aantal algemene normen voor goed beleid toe. Deze normen zijn enerzijds afkomstig uit (wetenschappelijk) onderzoek naar de effectiviteit van integriteitsbeleid, en anderzijds wordt voorgebouwd op eerder onderzoek van de RKM naar de kwaliteit van beleidsvoorstellen.<sup>3</sup> De normen zijn in Bijlage 1 opgenomen.

Bij het vaststellen van de gehanteerde normen maken we onderscheid naar de verschillende geledingen.

#### *Ambtelijke organisatie en de gemeente als werkgever*

Allereerst heeft de rijksoverheid wettelijke kaders gesteld ten aanzien van door gemeenten (en provincies) te voeren integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. De basis hiervan is Artikel 125 van de Ambtenarenwet dat stelt: 'Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen'.<sup>4</sup> In de daaropvolgende artikelen zijn aanvullende eisen vastgelegd.

Naast wettelijke normen zijn er de afgesproken basisnormen voor ambtenaren.<sup>5</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Bureau Integriteitsbevordering

<sup>1</sup> Behalve wettelijke vereisten voor de gemeente als werkgever, voor ambtenaren en voor raadsleden en bestuurders (wethouders en burgemeester) zijn er ook in het strafrecht relevante normen te vinden, zoals artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht over valsheid in geschrifte, of artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, dat ambtenaren (onder meer) verplicht aangifte te doen van fraude door collega-ambtenaren. Deze zijn niet meegenomen in het onderzoek.

<sup>2</sup> Ministerie van BZK, VNG, IPO, UvW en NPI, *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*, april 2006.

<sup>3</sup> In 2008 publiceerde de Rekenkamer Maastricht het rapport 'Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen', met een checklist voor goede beleidsvoorstellen.

<sup>4</sup> Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft ten behoeve van overheidsorganen de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader ingevuld (zie Bijlage 2).

<sup>5</sup> Ministerie van BZK, VNG, IPO, UvW en NPI, *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*, april 2006.



Openbare Sector (BIOS) opgezet (als onderdeel van het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein). BIOS stimuleert en ondersteunt overheden bij het opzetten en implementeren van integriteitsbeleid. BIOS heeft de wettelijke normen en de afgesproken basisnormen vertaald in een checklist die geschikt is om de status van het integriteitsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie vast te stellen. De rekenkamer heeft deze checklist in dit onderzoek gebruikt om over haar bevindingen inzake de status van integriteit binnen de ambtelijke organisatie te rapporteren. In Bijlage 2 is de volledige checklist te vinden.

### *Politiek ambtsdragers*

De positie van raadsleden en collegeleden verschilt wezenlijk van die van ambtenaren. Zij hebben immers geen werkgever, die regels kan stellen en sancties kan opleggen. Dat neemt niet weg dat er voor hen ook wettelijke normen gelden, die met name in de Gemeentewet zijn vinden.<sup>6</sup> Daarnaast heeft Maastricht enkele relevante verordeningen, te weten de Verordening rechtspositie wethouder, raads- en commissieleden gemeente Maastricht 2006, en de Verordening op de Fractieondersteuning 2012.

Ook voor politiek ambtsdragers zijn er in 2006 zogenaamde basisnormen afgesproken tussen de minister van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen.<sup>7</sup> De rekenkamer heeft deze als uitgangspunt voor het normenkader genomen. Deze basisnormen zijn aangevuld met enkele normen uit de meer recente en uitgebreidere *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen* uit 2011<sup>8</sup>, de *Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers* van BIOS uit 2011, en enkele normen uit de BIOS-checklist voor de ambtelijke organisatie. In Bijlage 3 is de lijst met de voor raad en college gehanteerde normen te vinden.

## **1.4 Aanpak onderzoek**

In de voorbereidende fase heeft de rekenkamer oriënterende gesprekken gevoerd met de griffier en de gemeentesecretaris, waarbij ook de bij het integriteitsbeleid betrokken ambtenaren waren aangeschoven. Vervolgens zijn de relevante (beleids)documenten van de gemeente Maastricht opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van de relevante landelijke

---

<sup>6</sup> Andere relevante regelgeving is te vinden in het landelijk Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en het Rechtspositiebesluit wethouders.

<sup>7</sup> Ministerie van BZK, VNG, IPO, UvW en NPI, *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*, april 2006.

<sup>8</sup> In 2011 hebben dezelfde partijen (minus de politie) een nadere handreiking en modelgedragscode voor integriteitsbeleid voor politiek ambtsdragers opgesteld



documentatie, met name handreikingen voor lokaal integriteitsbeleid en relevant onderzoek naar integriteitsbeleid. Vervolgens zijn in de periode september-november 2013 gesprekken gevoerd met burgemeester Hoes en wethouder Aarts, met de gemeentesecretaris en andere betrokken ambtenaren, en met de griffier en raadsadviseur.

De nota van bevindingen is op 2 december 2013 aan de gemeente (ambtelijke organisatie en griffie) voorgelegd voor een feitencheck, die op 16 december 2013 is ontvangen. Op 18 december 2013 is het eindrapport voor een bestuurlijke reactie aan het college voorgelegd. Die reactie is te vinden in de bijlage van dit rapport.

## **1.5 Leeswijzer**

Nadat in dit eerste hoofdstuk de onderzoeksvraag en het normenkader zijn gepresenteerd, worden in de twee navolgende hoofdstukken de bevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt het Maastrichtse integriteitsbeleid voor de raad en het college beschreven en aan de normen getoetst, en in hoofdstuk 3 wordt datzelfde gedaan voor het integriteitsbeleid ten aanzien van de ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 4 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



## 2 Integriteitsbeleid voor raad en college

In dit hoofdstuk wordt het integriteitsbeleid voor raadsleden en collegeleden belicht. Het huidige beleid voor beide geledingen inclusief de bijhorende gedragscodes is in maart 2008 door de raad vastgesteld.<sup>9</sup> Daarbij is besloten dat het beleid ook geldt voor de burgerraadsleden.<sup>10</sup>

### 2.1 Voorgeschiedenis

Begin jaren negentig komt integriteitsbeleid op de agenda in de gemeente Maastricht, door de opschudding over het boek 'De vriendenrepubliek' van journalist Joep Dohmen. In de nasleep van deze publicatie sneuvelen diverse Limburgse bestuurders en wordt het thema integriteit bespreekbaar gemaakt. De Maastrichtse gemeenteraad stelt in 1993 een eerste gedragscode voor bestuurders vast.

In 2007 ontstaat opschudding in de Maastrichtse politiek (tot in de landelijke media) over de integriteit van een zittend raadslid en de afhandeling daarvan door burgemeester Leers. Dit incident vormt een impuls om vaart te maken met (de actualisering van) gedragscodes voor de verschillende doelgroepen: de burgemeester, de wethouders, de gemeenteraad en de griffiemedewerkers. Deze worden uiteindelijk op 25 maart 2008 door de raad vastgesteld. In de daaraan voorafgaande maanden worden met ondersteuning van het bureau BING twee raadsconferenties over het thema integriteit georganiseerd. In maart 2008 vindt ook een minisymposium over bestuurlijke integriteit plaats in de Maastrichtse raadszaal, bedoeld om het onderwerp te agenderen en om te bespreken hoe en door wie integriteitskwesaties in een politiebestuurlijke omgeving aan de orde moeten worden gesteld.

In de daaropvolgende jaren wordt het integriteitsbeleid als zodanig niet in de raad besproken. Wel spelen er enkele incidenten waarbij integriteit nadrukkelijk aan de orde komt. In 2013 staat het integriteitsbeleid voor de raad opnieuw op de agenda, met als doel om het op onderdelen aan te passen en aan te scherpen. Een concept van het onderliggende raadsvoorstel heeft de rekenkamer bij dit onderzoek kunnen betrekken. Bij afronding van dit rapport was dit nog niet in de raad behandeld.

---

<sup>9</sup> Integriteitsbeleid gemeente Maastricht, maart 2008.

<sup>10</sup> Beslissing en toezegging inzake integriteitsbeleid (Raadsvoorstel 109-2007), maart 2008.



## 2.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

De raad stelt het integriteitsbeleid voor het college en de raad vast.

Omdat raadsleden gekozen volksvertegenwoordigers zijn, is er op lokaal niveau geen actor die hen sancties kan opleggen. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is het mogelijk een volksvertegenwoordiger te schorsen en (pas na tussenkomst van de rechter) zijn mandaat te ontnemen. Andere wettelijke sancties zijn er niet. Er zijn wel enkele niet-wettelijke sancties. Zo kan de raad uitspreken dat bepaald gedrag van een of meerdere van zijn leden ongewenst is, of kan een raadslid bepaalde vertegenwoordigende taken ontnemen. Voor wethouders ligt dit anders, aangezien de raad hen op elk moment naar huis kan sturen.

In 2013 is een herijking van het beleid uit 2008 voorbereid. In het raadsvoorstel<sup>11</sup> wordt voorgesteld om de rol van de griffier en de burgemeester bij de behandeling van integriteitskwesties in de raad nader te expliciteren. De griffier is de eerste adviseur van de raad bij het bespreken van integriteitskwesties. Betrokken raadsleden kunnen de kwestie (vervolgens) ook aan de burgemeester voorleggen. De gemeenteraad kent aan de burgemeester de bevoegdheid toe om nader onderzoek in te (laten) stellen.<sup>12</sup>

De burgemeester wordt in het Nederlandse lokaal bestuur gezien als 'de hoeder van de integriteit'.<sup>13</sup> Die rol is tot op heden niet vastgelegd in wetgeving.<sup>14</sup> In Maastricht is deze rol wel in de gedragscode van de burgemeester verwerkt: artikel 9 is getiteld 'De burgemeester is trekker van het proces gericht op versterking van de politieke integriteit' en stelt dat de burgemeester gezien zijn positie de beste positie heeft om deze rol te vervullen. Wettelijke bevoegdheden heeft hij daarvoor tot op heden niet. Ook voor wat betreft het integriteitsbeleid voor het college heeft de Maastrichtse gemeenteraad de burgemeester in zijn Reglement van Orde een verantwoordelijkheid gegeven. Althans: voor wat betreft de wethouders. Hij moet ervoor zorgen dat de kandidaat-wethouders de verplichte integriteitstoets doorlopen.

---

<sup>11</sup> Raadsvoorstel Evaluatie integriteitsbeleid 2008, 12 maart 2013.

<sup>12</sup> Op het moment van schrijven van dit rapport was het raadsstuk met deze voorstellen nog niet vastgesteld door de Maastrichtse raad maar bestaat het voornemen dit tegelijk met de behandeling van dit rekenkamerrapport te agenderen.

<sup>13</sup> In het provinciaal bestuur geldt hetzelfde voor de Commissaris van de Koning.

<sup>14</sup> Nieuwe wetgeving is aanstaande, zie verderop in dit hoofdstuk.



Burgemeester Hoes is zich bewust van de gevoeligheid van het thema van de politieke en bestuurlijke integriteit. Zijn voorganger heeft met diverse integriteitskwesties in de raad te maken gehad en moest zelf bovendien vanwege een integriteitskwestie vertrekken. Voor het afhandelen van integriteitsincidenten en -klachten inzake een raadslid kan de burgemeester niet terugvallen op een vastgestelde handelwijze. De burgemeester ervaart dat niet als een gemis: integriteitskwesties in politiek en bestuur zijn altijd weer anders en vragen een zorgvuldige en op maat gesneden afhandeling, gezien het feit dat je raakt aan de persoonlijke levenssfeer van raadsleden of bestuurders. Daarom is een discrete afhandeling naar de mening van de burgemeester meestal de beste oplossing als de partijen daardoor tot een voor iedereen acceptabele oplossing kunnen komen. Daarvan moet achteraf wel een verslag worden gemaakt. Hierbij acht de burgemeester het van groot belang dat hij zijn overwegingen bij een vertrouwenspersoon kan toetsen. In de voorkomende gevallen was dat de gemeentesecretaris, maar ook de Gouverneur kan hierin een rol spelen. In de praktijk benadert burgemeester Hoes integriteitskwesties naar eigen zeggen met voorzichtigheid. Zo heeft hij er voor gekozen om het seniorenconvent bij de afhandeling van incidenten te betrekken, en heeft hij ook steeds een extern onderzoeksbureau ingeschakeld. De rol van het seniorenconvent bij de behandeling van integriteitsincidenten is niet vastgelegd in een behandelingsprotocol. Wel heeft de raad in 2008 aangegeven dat de rol van het seniorenconvent inzake de bevordering van de politieke integriteit dient te worden versterkt. Dit is ook opgenomen in de gedragscode voor de raad.

In juli 2013 heeft de regering een voorstel voor wijziging van de Gemeentewet (en andere wetten) bij de Tweede Kamer ingediend, om de rol van de burgemeester op het terrein van de bestuurlijke integriteit te versterken. Artikel 170 krijgt een nieuw tweede lid dat luidt: 'De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente'. Gedoeld wordt op de integriteit van alle politiek ambtsdragers op lokaal niveau. De wetswijziging moet nog zijn beslag krijgen. In de ingediende verzamelwet wordt ook voorgesteld om in de Provinciewet (artikel 182) te bepalen dat de Commissaris van de Koning als Rijksorgaan wordt belast met 'het adviseren en bemiddelen als de bestuurlijke integriteit in een gemeente in het geding is'.<sup>15</sup> Die taak had de minister van Binnenlandse Zaken de Commissarissen in zekere zin al in 2009 opgedragen. Op grond daarvan heeft de Limburgse Commissaris in 2010 en 2011 de Limburgse gemeentebesturen gevraagd te rapporteren over de mate waarin ze voldoen aan de genoemde basisnormen van het integriteitsbeleid.<sup>16</sup> Daarnaast is er in 2013 een bestuurlijke stuurgroep integriteit ingesteld,

---

<sup>15</sup> Zie website VNG: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/nieuws/wetsvoorstel-met-groot-aantal-wijzigingen-gemeentewet-ingediend-bij-de-tweede-kamer>

<sup>16</sup> De gemeente Maastricht heeft in februari 2010 en oktober 2011 aan de gouverneur gerapporteerd. Deze rapportages zijn in dit rekenkameronderzoek betrokken.



bestaande uit vier Limburgse burgemeesters en een voorzitter van een waterschap, en ook een ambtelijke werkgroep. Deze moeten de bestuurlijke samenwerking op het gebied van integriteitsbeleid gaan bevorderen.<sup>17</sup>

## 2.3 Integriteitsbeleid voor collegeleden en raadsleden getoetst

In deze paragraaf wordt het beleid getoetst aan de hand van de geselecteerde normen (zie bijlage). Met een kleur wordt aangegeven in hoeverre de gemeente naar het oordeel van de rekenkamer voldoet aan de betreffende norm:

Groen: voldoet grotendeels of volledig  
 Oranje: voldoet deels  
 Rood: voldoet niet

Vooraf moet worden benadrukt dat de normen niet allemaal evenveel gewicht hebben. Soms is een wettelijke of basisnorm opgesplitst in meerdere normen, die in deze paragraaf stuk voor stuk worden behandeld. Hiermee moet in de weging van het eindoordeel rekening worden gehouden.

### *1. Het integriteitsbeleid, dat in ieder geval de visie en ambities ten aanzien van politieke en bestuurlijke integriteit omvat, is schriftelijk vastgelegd.*

In de beleidsnota 'Integriteitsbeleid gemeente Maastricht' die in maart 2008 door de raad is vastgesteld, is integriteitsbeleid voor raad en college (en de griffie) vastgelegd, inclusief een gedragscode voor de verschillende categorieën. In de nota wordt voortgebouwd op de nota 'Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid', die in mei 2007 voor de ambtelijke organisatie werd vastgesteld, samen met een bijbehorend implementatieplan. De nota uit 2008 bevat een visie op integriteit van politici en bestuurders, namelijk dat deze het beste kan worden bevorderd door het stimuleren van integer gedrag (stimuleringsstrategie), en niet zozeer door ge- en verboden (nalevingsstrategie). Veel concrete inhoudelijke doelen of ambities zijn niet in de nota terug te vinden.

Eind 2013 of begin 2014 is een herziening van het beleid voor de raad voorzien.<sup>18</sup> De belangrijkste doelstelling van het voorstel is om politiek ambtsdragers (nog) weerbaarder te

<sup>17</sup> Brief van de Commissaris van de Koningin in Limburg aan de burgemeesters en de voorzitters van de waterschappen d.d. 26 april 2013.

<sup>18</sup> Evaluatie integriteitsbeleid 2008, maart 2013.





maken, onder meer door 'algemene deelname' van raadsleden aan het integriteitsadvies. Daarnaast worden de volgende doelstellingen geformuleerd: het vergroten van de kennis van en inzicht in integriteitsvraagstukken en regelgeving door het aanbieden van een op internet te raadplegen integriteitsdossier, leren integriteitskwesaties en (vermeende) -schendingen constructief te bespreken en een handelwijze vast te stellen voor het afdoen van een klacht over een raadslid.

Hoewel de doelstellingen niet allemaal even concreet en toetsbaar zijn geformuleerd, is de rekenkamer van mening dat met de visie en de geformuleerde doelstellingen grotendeels aan de norm is voldaan.

## *2. In het beleid is aangegeven hoe het integriteitsbeleid wordt bewaakt en geëvalueerd.*

Bij het vaststellen van de nota 'Integriteitsbeleid gemeente Maastricht' in maart 2008 is door de burgemeester toegezegd dat dit 'werkdocument' jaarlijks wordt geëvalueerd in het seniorenconvent en dat de besproken wijzigingen onmiddellijk na het besluit van toepassing zullen zijn en zullen verwerkt worden in de volgende versie.<sup>19</sup> Hoewel integriteitsbeleid aan de hand van concrete incidenten met enige regelmaat in raad en seniorenconvent ter sprake komt, betreft dit geen evaluatie in de strikte zin des woord. Periodieke verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid voor raad en college en de naleving daarvan vindt niet plaats. Wel is in 2010 en 2011 aan de gouverneur gerapporteerd over de stand van zaken van het integriteitsbeleid aan de hand van de basishnormen.<sup>20</sup>

In 2012 heeft de raad besloten het beleid te evalueren.<sup>21</sup> In dit proces wordt gebruik gemaakt van een extern adviseur. Het daarvoor opgestelde raadsvoorstel van maart 2013 richt zich met name op de integriteit van de raad, en niet zozeer op die van het college. In het voorstel wordt in algemene termen een analyse gemaakt van de manier waarop het onderwerp integriteit in de voorgaande jaren aan de orde is geweest in de Maastrichtse raad, maar een echte evaluatie in termen van een toets op behaalde doelstellingen bevat het niet. Wel wordt in het stuk aangegeven op welke punten het bestaande beleid voor de raad op grond van de ervaringen

<sup>19</sup> Beslissing en toezegging inzake integriteitsbeleid (Raadsvoorstel 109-2007), maart 2008.

<sup>20</sup> Rapportages integriteit aan de Commissaris van de Koningin in de provincie Limburg, februari 2010 en oktober 2011.

<sup>21</sup> Evaluatie integriteitsbeleid 2008, maart 2013, p.1.





moet worden aangescherpt en aangepast.

Voor wat betreft het bewaken van het beleid en de doelstellingen kan worden vastgesteld dat in de nota uit 2008 de burgemeester tot 'aanjager en bewaker' van de integriteit van de raad wordt benoemd. De griffier krijgt een rol als adviseur toebedeeld. In de praktijk is dat ook hoe het in de daaropvolgende jaren gaat. In het raadsstuk uit 2013 worden deze beide rollen nog wat nadrukkelijker aangezet.<sup>22</sup> Al met al kan worden vastgesteld dat het in 2008 vastgestelde integriteitsbeleid voor collegeleden niet, en voor raadsleden niet systematisch wordt geëvalueerd.

Aan de norm wordt slecht deels voldaan.

### *3. Er is een integriteitsfunctionaris/-coördinator voor integriteitskwesties van raadsleden en collegeleden*

In 2008 wordt in het beleid voor de raad de griffier als eerste aanspreekpunt voor integriteitskwesties aangewezen. In 2013 wordt die rol nog iets explicieter neergezet. Hij kan daarmee als coördinator worden beschouwd.

Overigens wordt bij de raadsbehandeling van de nota 'Integriteitsbeleid gemeente Maastricht' in 2008 door de burgemeester een onderzoek toegezegd naar het instellen van een vertrouwenspersoon integriteit als onafhankelijke adviseur zonder werkrelatie met de in het stuk genoemde ambtsdragers en rapporterend aan het seniorenconvent. Een dergelijk onderzoek heeft de rekenkamer niet aangetroffen, en die adviseur is er niet gekomen.

Voor het college vervult de secretaris (met ondersteuning van team PenO van het Shared service center en de beleidsadviseur van het team Bestuurszaken en externe betrekkingen), in die zin dat hij de registratie van nevenfuncties en geschenken overziet en hij ervoor zorgt dat het thema integriteit tijdens 'heidagen' van het college een vast punt op de agenda is.

Voor zowel de raad als het college is in de praktijk een coördinator aangewezen, dus is grotendeels aan de norm voldaan.

<sup>22</sup> Evaluatie integriteitsbeleid 2008, maart 2013.



#### *4. Raadsleden en collegeleden worden bewust gemaakt van dilemma's op het gebied van integriteit.*

De gemeente Maastricht heeft een gedragscode voor raadsleden, wethouders en de burgemeester. Daarnaast komt er voor raadsleden een digitaal dossier met actuele informatie over integriteitsvraagstukken en regelgeving beschikbaar.<sup>23</sup>

Verder biedt de gemeente alle raadsleden een integriteitsadvies aan. Deelname hieraan is vrijwillig, omdat de Kieswet de eisen aan de gekozen volksvertegenwoordiger bepaalt en die eisen zijn uitputtend. Dat wil zeggen dat het de raad niet is toegestaan om aanvullende eisen te stellen aan leden. Bij de start van dit beleid in 2008 heeft de griffier de raad schriftelijk geïnformeerd<sup>24</sup> over het instrument van de integriteitsadvies en aangegeven hoe het gebruik ervan raadsleden ondersteunt en hen minder kwetsbaar maakt. Het advies behelst een uitgebreid gesprek met een onafhankelijke integriteitsdeskundige. Deze beschikt over de mogelijkheid een screening van het raadslid te doen in belangrijke (semi-) openbare registers, bespreekt met het raadslid alle mogelijke valkuilen (risicoprofiel) en geeft waar nodig gericht advies. Nieuwe raadsleden worden over het instrument door de griffier geïnformeerd. Het merendeel (circa 80%) van de raadsleden heeft in de periode rondom de vorige verkiezingen gebruik gemaakt van het instrument. Hoeveel en welke raadsleden van het integriteitsadvies gebruik maken is geen openbare informatie.

Voor beoogde wethouders is een integriteitstoets verplicht op grond van het Reglement van Orde van de gemeenteraad. Dit is een ander instrument dan dat wat voor raadsleden beschikbaar is. De burgemeester moet er volgens datzelfde Reglement van Orde zorg voor dragen dat de wethouders de toets ondergaan. Pas nadat deze toets is uitgevoerd en het bureau dat de toets uitvoert een goedkeurende verklaring heeft afgegeven, kan de wethouder formeel worden benoemd. De huidige lichte wethouders heeft de integriteitstoets na hun aantreden ondergaan.<sup>25</sup> In het najaar van 2013 hebben de Limburgse gemeenten ingestemd met het voorstel van de Gouverneur om nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 te komen tot een uniforme integriteitstoets voor wethouderskandidaten in alle gemeenten. Op het

<sup>23</sup> Evaluatie integriteitsbeleid 2008, maart 2013, p. 7.

<sup>24</sup> Memo 'Toepassing van de Integriteitstoets voor raadsleden in de praktijk' ref. 2008-12660, 14 maart 2008.

<sup>25</sup> Hun benoeming was voorwaardelijk.



moment van schrijven van dit rapport was nog niet duidelijk welke normen in de toets zullen worden gehanteerd.

Naast de integriteitstoets voor wethouders staat het thema integriteit regelmatig op de agenda van het college. Voor de raad geldt dat in 2008 twee raadsconferenties over het thema zijn gehouden.

Met genoemde instrumenten, met name de verplichte integriteitstoets voor wethouders en het aangeboden integriteitsadvies voor raadsleden, is grotendeels voldaan aan de norm.

#### *5. Voor raadsleden en college geldt een gedragscode, die goed kenbaar is voor betrokkenen.*

Met de vaststelling van de nota 'Integriteitsbeleid gemeente Maastricht' in maart 2008 is zowel voor de raad als voor de leden van het college van B&W (wethouders en burgemeester) een aparte gedragscode vastgesteld. De gedragscode is via de gemeentelijke website beschikbaar. Deze gedragscode is in zekere zin een aanvulling op de eed (verklaring of belofte) die raadsleden, wethouders en ook de burgemeester op grond van de Gemeentewet afleggen bij hun benoeming.

Aan de norm is voldaan.

#### *6. Er is een regeling voor de melding en bezoldiging van nevenfuncties.*

De gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden bevatten richtlijnen inzake nevenwerkzaamheden. De code voor raadsleden is in 2010 voor wat betreft de nevenwerkzaamheden enigszins aangescherpt.<sup>26</sup> Expliciet is vastgelegd dat het onwenselijk is dat raadsleden zitting hebben in buurtraden.

De richtlijnen verbieden voor de drie genoemde categorieën het hebben van nevenfuncties die strijdig zijn met het gemeentelijk belang. Er is geen procedure vastgesteld voor het bepalen van eventuele strijdigheid. Nevenfuncties dienen te worden gemeld in het college (door

<sup>26</sup> 2010-00835 - Aanpassing gedragscode Maastricht 08-01-2010.



burgemeester en wethouders) en aan de raadsgriffier (voor raadsleden). Of dat in de praktijk ook gebeurt heeft de rekenkamer niet onderzocht. Verder moeten nevenfuncties geregistreerd en publiek gemaakt worden. Daarbij moet worden aangegeven of de nevenfuncties bezoldigd of onbezoldigd zijn. Ook is er sinds 2010 een wettelijke verplichting voor bestuurders (wethouders en burgemeester) om ook de inkomsten uit nevenfuncties openbaar maken.<sup>27</sup> Dat mag ook door het ter inzage leggen van een opgave op het stadhuis.

In de praktijk zijn de nevenfuncties van college- en raadsleden te vinden op de gemeentelijke website. Voor de burgemeester en de wethouders is daarbij aangegeven of de functies al dan niet bezoldigd zijn, maar de inkomsten worden niet vermeld. Deze zijn in te zien op het stadhuis, via het bestuurssecretariaat of via Bestuurs- en Concernzaken, team Bestuurszaken en Externe Betrekkingen. Voor de raadsleden wordt niet vermeld of de nevenfuncties al dan niet bezoldigd zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat het raadslidmaatschap voor de meeste raadsleden niet hun hoofdfunctie is<sup>28</sup>, en zij dus logischerwijs inkomsten uit hun andere functies hebben.

Dit betekent dat de norm grotendeels wordt gehaald.

*7. Er is een regeling voor deelname aan besluitvorming en stemming en ter voorkoming van verboden overeenkomsten/handelingen.*

De wet<sup>29</sup> bepaalt dat politieke besluitvorming onafhankelijk moet plaatsvinden en dat een raadslid of collegelid niet deelneemt aan de stemming over zaken die zijn persoonlijk belang raken. Ook mogen politiek ambtsdragers in bepaalde gevallen waar de gemeente partij is niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn en bepaalde overeenkomsten, waar de gemeente bij betrokken is, niet aangaan. BIOS adviseert om deze wettelijke bepalingen in de gedragscode op te nemen.

De gemeente Maastricht heeft in de gedragscodes voor burgemeester, wethouders en

<sup>27</sup> Zie: VNG/IPO/UvW/Ministerie van BZK, *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag, april 2011, p.20; en: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/politieke-ambtsdragers/nevenfunctiesneveninkomsten>

<sup>28</sup> Voor de wet is het raadslidmaatschap de hoofdfunctie, en zijn alle andere functies per definitie nevenfuncties. Dit is, zoals gezegd, niet hoe het werkt in de praktijk.

<sup>29</sup> Zowel de Gemeentewet als de Algemene wet bestuursrecht.



raadsleden bepalingen over onafhankelijke besluitvorming en het vermijden van belangenverstrengeling opgenomen. De verboden handelingen en overeenkomsten zijn niet in de gedragscodes gespecificeerd. Omdat er in de praktijk nog wel eens dilemma's voorkomen op dit punt, adviseert BIOS om daarnaast te zorgen voor ondersteuning (bewustwording) voor raadsleden en collegeleden.<sup>30</sup> In dat opzicht kunnen de integriteitstoets voor wethouders en het integriteitsadvies voor raadsleden mogelijk een rol vervullen, evenals het voorgestelde digitale informatiedossier. In de raad is een praktijk gegroeid dat de raadsleden voorafgaand aan de bespreking van een onderwerp waar zij uit een andere rol (privé of zakelijk) bemoeienis mee hebben, dit publiekelijk melden en dan niet deelnemen aan de beraadslagingen en/of de stemming. Over de manier waarop het college met deze bepaling omgaat heeft de rekenkamer geen informatie.

Omdat niet alle verboden (in de gedragscode) zijn vastgelegd is deels aan de norm voldaan.

#### *8. Er is een regeling voor de melding van financiële belangen.*

Het melden van financiële belangen is wettelijk niet verplicht. De Handreiking beveelt het wel aan. Daarbij moet het begrip 'financieel belang' ruim worden opgevat, aldus de Handreiking.<sup>31</sup>

De Maastrichtse gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden bevatten, anders dan de algemene aanwijzing om persoonlijke belangen niet met die van de gemeente te vermengen, geen specifieke richtlijnen voor het omgaan met financiële belangen die relevant zijn voor de uitoefening van het ambt. Er bestaat ook geen andere regeling. Voor zover de rekenkamer weet melden burgemeester, wethouders en raadsleden nergens hun financiële belangen. In de integriteitstoets, die voor wethouders verplicht is (op grond van het Reglement van Orde van de gemeenteraad) en voor raadsleden vrijwillig, komt het onderwerp wel aan de orde.

<sup>30</sup> BIOS, Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers, 2011.

<sup>31</sup> Volgens de genoemde Handreiking uit 2011 valt een deelneming in een bedrijf eronder, maar ook het bezit van effecten, onroerend goed of een vorderingsrecht. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Een vorderingsrecht van een organisatie of ondernemer op een politiek ambtsdrager kan worden gerangschikt onder 'financieel belang', zij het van de omgekeerde orde. Waakzaamheid is geboden als er sprake is van bezit van bouwgrond en het aankopen van grond of onroerend goed door politiek ambtsdragers.



Dit betekent dat in belangrijke mate niet aan de norm wordt voldaan.

*9. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegde derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.*

Allereerst is er de geheimhoudingsplicht, die op grond van de Gemeentewet door de raad zelf in de eerstvolgende vergadering moet worden bekrachtigd. De eerder genoemde Handreiking<sup>32</sup> beveelt gemeenten verder aan afspraken te maken over de omgang met informatie waarover men uit hoofde van het politiek ambt beschikt, en ook over het gebruik van e-mail, internet en sociale media door politiek ambtsdragers.

Noch voor raadsleden noch voor bestuurders zijn in de gemeente Maastricht op dit punt afspraken gemaakt of maatregelen genomen. De gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden bevatten wel de volgende passage: *U gebruikt financiële informatie en voorkennis van beleid in de uitoefening van uw functie en niet voor andere doeleinden. Informatie waarover geheimhouding is afgesproken houdt u geheim.*

Hoewel de gedragscode dus aandacht besteedt aan het onderwerp, is voor het merendeel niet voldaan aan de norm.

*10. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen, die in ieder geval een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen bevat.*

De gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden bevatten specifieke richtlijnen voor het aannemen van geschenken en andere (geldelijke) giften. De richtlijn is helder: er wordt geen geld aangenomen en geschenken met een geschatte waarde van meer dan €50,- moeten worden afgegeven aan de gemeentesecretaris c.q. de griffier en worden gemeentelijk eigendom. Ook voor uitnodigingen is een richtlijn in alle gedragscodes opgenomen, die er kort samengevat op neerkomt dat uitnodigingen alleen worden aangenomen als het functioneel belang ervan kan worden verantwoord, en dat als een uitnodiging méér inhield dan vooraf verwacht het college c.q. het presidium wordt ingelicht.

<sup>32</sup> VNG/IPO/UvW/Ministerie van BZK, *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag, april 2011, hoofdstuk 3.



De uitvoering van deze richtlijnen is in de praktijk de eigen verantwoordelijkheid van raadsleden en bestuurders. In de praktijk worden geschenken met een waarde boven de €50 zelden gegeven. Als het toch gebeurt, moeten collegeleden dit melden in het college, en worden de cadeaus bewaard of vinden een plek in het stadhuis. Een zeer persoonlijk cadeau, zoals een afbeelding van de bestuurder (bijv. een portret of tekening met een bescheiden waarde), kan in overleg met het college ook privé worden bewaard. Voor raadsleden is dit punt in de praktijk niet aan de orde: de griffier heeft sinds zijn aantreden in 2005 nog nooit een dergelijk geschenk van een raadslid in ontvangst genomen.

Over de uitvoering van de richtlijn voor uitnodigingen heeft de rekenkamer geen informatie verzameld.

Dit betekent dat voor het geschenkenbeleid aan de norm is voldaan.

#### *11. Zorg voor een duidelijke regeling voor onkostenvergoedingen en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen, en spreek gedragsregels af voor zaken als buitenlandse reizen.*

Volledige duidelijkheid over de vraag welke kosten van bestuurders en politici worden vergoed en waar gemeentelijke voorzieningen voor mogen worden gebruikt, is niet gemakkelijk te geven. De eerder genoemde integriteitshandreiking voor politiek ambtsdragers bij gemeenten<sup>33</sup> pleit daarom voor duidelijke regels, administratieve procedures en gedragsregels, en voor alertheid en openheid daar waar er sprake is van onduidelijkheid.

De Maastrichtse gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester bevatten elk een artikel getiteld 'Verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen'. Dat artikel bevat ook een zin over het declareren van kosten. Daarnaast is er ook gemeentelijke regelgeving. Voor de raad is er allereerst de 'Verordening op de Fractieondersteuning 2012'. De rechtmatigheid van de besteding van de fractiebudgetten wordt jaarlijks door de accountant gecontroleerd. Daarnaast is er de 'Verordening rechtspositie wethouder, raads- en commissieleden gemeente Maastricht 2006', die bepaalt dat bepaalde soorten onkosten die raadsleden maken (onder meer reis en verblijf, en cursussen) door de gemeente worden vergoed. De griffier toetst de verzoeken tot vergoeding van onkosten aan de verordening.

<sup>33</sup> Zie noot 15.



Voor de wethouders (en deels ook voor de burgemeester<sup>34</sup>) geldt dezelfde 'Verordening rechtspositie wethouder, raads- en commissieleden gemeente Maastricht 2006'. Daarin zijn bepalingen opgenomen over allerlei zaken zoals zakelijke reiskosten, het gebruik van de dienstauto en buitenlandse reizen. Daarbij valt op dat er veel wordt gesproken over 'in redelijkheid gemaakte kosten', of 'redelijkerwijs gemaakte kosten', wat soms aan duidelijkheid te wensen overlaat. Wel heeft de gemeente in 2009 voor de burgemeester en de wethouders elk een apart 'Spoorboekje kostenvergoeding' opgesteld, dat een toelichting geeft op de regels en een contactpersoon benoemt ingeval van twijfel. Onkostendeclaraties van burgemeester en wethouders worden door de gemeentesecretaris gecontroleerd en goedgekeurd. De burgemeester vervult die rol voor de declaraties van de gemeentesecretaris.

Gezien de regels, de toelichting daarop en de afspraken is aan de norm voldaan.

### *12. Regels rondom de onderlinge omgang*

Tot slot vergt goede besluitvorming dat er sprake is van respectvolle omgang met elkaar. BIOS adviseert regels hiervoor in de gedragscode op te nemen.

In de Maastrichtse gedragscodes voor raadsleden, wethouders en burgemeester staat een bepaling dat ambtsdragers respectvol met elkaar omgaan.

Daarmee is aan de norm voldaan.

## **2.4 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid**

In deze paragraaf worden de algemene normen voor goed beleid en een goede uitvoering van beleid (zie bijlagen) behandeld. Deze algemene normen overlappen op onderdelen met de meer specifieke normen die in de voorgaande paragraaf zijn behandeld.

Aan het gemeentelijk integriteitsbeleid voor raad en college ligt een duidelijke beleidsvisie ten grondslag. Gekozen is voor nadruk op dezelfde kernwaarden als voor de ambtelijke organisatie.

<sup>34</sup> Te weten voor de buitenlandse dienstreizen, de bruikleenovereenkomst computerapparatuur en het reisdeclaratieformulier.





Aangezien afdwingen vanwege de bijzondere positie van politiek ambtsdragers niet echt aan de orde is, is het voor de hand liggend dat ingezet wordt op de stimuleringsstrategie (die zich richt op het stimuleren van gewenst gedrag), en niet op een meer controlerende benadering.

Zoals blijkt uit de beschrijving en toets van het integriteitsbeleid in dit hoofdstuk is het beleid in algemene zin redelijk verankerd in institutionele zin in beleidsnota's, gedragscodes, regels en voorschriften etc. Op een aantal onderdelen ontbreken specifieke regelingen en voorschriften, zoals voor het melden van financiële belangen en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Op kleinere punten, zoals voor de regeling van het gebruik van onkostenvergoedingen en gemeentelijke voorzieningen, zou een extra uitwerking of toelichting voor betrokkenen niet misstaan.

Het integriteitsbeleid voor bestuurders is voldoende toegespitst op de drie categorieën van raadsleden, wethouders en burgemeester. Daarnaast is er ook voor de griffie een aparte gedragscode vastgesteld. Voor de belangrijkste gemeentelijke geledingen is beleid ontwikkeld, waarmee de hele organisatie is afgedekt.

Er is binnen de gemeente Maastricht niet één centrale actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten. Voor de raad is dat in de praktijk de as burgemeester-griffier. Gezien de onderlinge taakverdeling (griffier als eerste aanspreekpunt, burgemeester als verantwoordelijke voor de afhandeling) en gezien de nauwe samenwerking tussen beide functionarissen voor wat betreft alle aangelegenheden van de raad, hoeft het geen probleem te zijn dat het een gedeelde verantwoordelijkheid betreft. Voor het college is er in de praktijk sprake van een soort driemanschap: de burgemeester heeft de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit, de secretaris is zijn belangrijkste sparring partner en rechterhand op dit vlak, en een medewerker van het team Bestuurszaken en externe betrekkingen is belast met de praktische uitvoering van diverse taken, zoals het bijhouden van registers.

Of het nodig is om één gezamenlijke centrale actor voor het integriteitsbeleid voor alle geledingen te hebben is overigens de vraag. Een gemeentelijk Bureau integriteit zou in theorie mooi zijn, maar lijkt niet per se noodzakelijk, noch realistisch. Als er voor elk van de geledingen een centrale actor is, is dat in principe voldoende.

Aan de vereisten voor goed beleid wordt voor wat betreft het integriteitsbeleid voor raad en college gedeeltelijk voldaan, zo moet worden vastgesteld. In algemene zin is het doel van het integriteitsbeleid om een integere en betrouwbare organisatie te zijn, maar het beleid kent geen duidelijke en concrete doelen. De gemeente heeft ook geen goede indicatoren vastgesteld. Hoewel vooraf weinig zicht was op de (benodigde) middeleninzet, lijken er voldoende middelen te zijn voor de ingezette instrumenten. Voor wat betreft de kwaliteit van de beleidstheorie kan worden vastgesteld dat gekozen is voor middelen (gedragscode, toetsen/trainingen) die door deskundigen



worden aanbevolen voor integriteitsbewustzijn bij politici en bestuurders. In die zin is de beleidstheorie in orde. Uitvoering van het beleid voor de raad is neergelegd bij de griffier, en bij de individuele raadsleden natuurlijk. Uitvoering van het beleid voor het college is wat minder duidelijk belegd, en ligt bij de burgemeester, de secretaris en een medewerker van het team Bestuurszaken en externe betrekkingen. Evaluatie van het beleid tenslotte, zowel voor raad als college, heeft niet echt plaatsgevonden, althans niet in de zin van het toetsen op het behalen van de doelstellingen.

Tot slot is het nodig om vast te stellen of het vastgestelde beleid ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van openbaarheid van informatie wordt grotendeels voldaan. Kijkend naar de nota uit 2008 kan voor de raad worden vastgesteld dat het vrijwillige integriteitsadvies door verreweg de meeste (kandidaat-)raadsleden wordt gebruikt. Het periodiek rapporteren en evalueren is echter een brug te ver gebleken. Ook (het onderzoek naar) de beloofde vertrouwenspersoon is er niet gekomen. Voor wat betreft het college kan worden vastgesteld dat de huidige lichte wethouders de integriteitstoets heeft ondergaan en dat het thema integriteit in het college met enige regelmaat op de agenda staat. Aangezien een evaluatie van het beleid voor het college ontbreekt is er niet veel meer over te zeggen. Daarbij valt op dat de raad daar de afgelopen jaren ook geen interesse voor heeft getoond.



### 3 Integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk wordt het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie belicht. De eerder aangehaalde Beleidsnota Integriteitsbeleid gemeente Maastricht stelt hierover: 'Het college van B&W is – met uitzondering van de raadsgriffie - door de raad gemandateerd om het personeelsbeleid vorm te geven. Het college van B&W is dan ook bevoegd gezag inzake de integriteit van de ambtelijke organisatie'.

Het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie en de uitvoering ervan is de verantwoordelijkheid van het college en onttrekt zich grotendeels aan het gezichtsveld van de raad. Met dit onderzoek wil de rekenkamer dan ook nadrukkelijk een beeld geven van wat op dit vlak binnen de gemeente is gerealiseerd.

In dit hoofdstuk zet de rekenkamer het beleid zoals afgeleid uit diverse documenten en gesprekken met de direct verantwoordelijken op een rijtje. Na een korte voorgeschiedenis (3.1) wordt in paragraaf 3.2 aangegeven hoe de verantwoordelijkheid voor integriteit binnen de ambtelijke organisatie is georganiseerd. In paragraaf 3.3 wordt het geldende beleid beschreven en direct getoetst aan de eerder genoemde door het BIOS ontwikkelde checklist. Vervolgens wordt afgesloten (3.4) met een meer algemene beschouwing van het gevoerde beleid.

De gemeente maakt in haar beleid voor de ambtelijke organisatie onderscheid tussen de harde kant en de zachte kant van het integriteitsbeleid. De harde kant betreft de wijze waarop in de organisatie- en werkprocessen controlemechanismen zijn ingebouwd om integriteitsrisico's te reduceren en om afwijkingen (die kunnen duiden op integriteitsproblemen) te identificeren. De rekenkamer heeft de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze gemeentelijke 'internal control' om (integriteits)risico's te beheersen niet onderzocht.

De zachte kant van het integriteitsbeleid richt zich op de bewustwording van kernwaarden en het stimuleren van integer gedrag. Hieraan heeft de gemeente sinds 2009 veel aandacht geschonken. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van het instrumentarium zoals de gemeente dat nu op de zachte kant hanteert: gedragscode, bewustwording door trainingen, aandacht voor integriteit in werkoverleggen, competentie management, etc.

#### 3.1 Voorgeschiedenis

In 2004 wordt het thema integriteit landelijk door minister Dales van Binnenlandse Zaken op de agenda geplaatst. Ook de gemeente Maastricht besteedt in dat jaar serieus aandacht aan integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. Voor het ambtelijk apparaat wordt na een interne



besprekingsronde een aparte gedragscode vastgesteld. Ook wordt het tot op de dag van vandaag bestaande gebruik ingevoerd om alle ambtenaren, voorafgaand aan het afleggen van een verklaring van goed ambtvenaarschap (tegenwoordig: de ambtseed), te laten deelnemen aan een gesprek over integriteit.

In 2006 wordt het, door een wijziging van de Ambtenarenwet<sup>35</sup>, voor gemeenten verplicht integriteitsbeleid ten aanzien van de ambtelijke organisatie te voeren. In Maastricht wordt op dat moment gewerkt aan een nota die de kernwaarden van het gemeentelijk integriteitsbeleid – gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid - uitwerkt, en die instrumenten beschrijft om deze waarden in de praktijk te bevorderen. De nota 'Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid' wordt uiteindelijk in mei 2007 vastgesteld, tegelijk met een bijbehorend implementatieplan. In de daaropvolgende periode (2008-2009) steekt de gemeente veel energie in het uitwerken en invoeren van de diverse, in de eerdergenoemde nota, aangekondigde beleidsinstrumenten. Veel van die instrumenten maken tot op heden deel uit van het bestaande integriteitsbeleid. In paragraaf 3.3 worden deze beschreven en getoetst.

### 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

De portefeuillehouder voor de integriteit van het ambtelijk apparaat is de wethouder die ook personeelszaken in portefeuille heeft. In de huidige collegeperiode is dit wethouder Aarts. De gemeentesecretaris is ambtelijk zijn eerste aanspreekpunt. De gemeentesecretaris agendeert integriteit periodiek binnen het directieteam en draagt zorg voor de opvolging van het integriteitsbeleid en -incidenten.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie ligt bij de leidinggevendenden in de organisatie (de circa 60 teammanagers en managers van organisatieonderdelen). In 2009 hebben alle toenmalige teammanagers een cursus gevolgd om te leren hoe zij dit moeten aanpakken. Zij moeten ervoor zorgen dat het thema binnen hun onderdeel voldoende aan de orde wordt gesteld. Daarnaast zijn zij het primaire aanspreekpunt voor medewerkers met vragen of concrete meldingen inzake integriteit. Daarnaast dient iedere ambtenaar de eed of gelofte af te leggen en draagt verantwoordelijk voor zijn of haar eigen integer handelen.

---

<sup>35</sup> Behandeling Eerste Kamer, 19 december 2005 – voorstel tot Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (EK 29436).



De verantwoordelijkheid voor de 'internal control' en daarmee voor het procesmatig minimaliseren van integriteitsrisico's ligt bij de managers bedrijfsvoering van de 11 organisatieonderdelen van de gemeente. Zij dienen vanuit hun verantwoordelijkheid als controller<sup>36</sup> afwijkingen ten opzichte van de afgesproken prestaties te verantwoorden. Eventuele afwijkingen moeten via de reguliere P&C-cyclus gerapporteerd worden. Concreet betekent dit dat deze incidenten tijdens de bespreking van een bepaald P&C-product tussen directie en management en tussen management en teammanagement aan de orde moeten komen. Schriftelijke vastlegging in een P&C-document vindt niet plaats.

### 3.3 Integriteitsbeleid en de uitvoering

In 2007 heeft de directie een ambitieus implementatieplan vastgesteld<sup>37</sup> om de implementatie van het integriteitsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie ter hand te nemen. Dit implementatieplan onderscheidt een drietal fasen: bewustwording, sturing & handhaving en verankering. Per fase is een groot aantal concreet uitgewerkte acties benoemd. Een ambtelijke projectleider is belast met de coördinatie van de uitvoering.

In 2012 is dit implementatieplan geactualiseerd.<sup>38</sup> Uit deze actualisatie blijkt dat veel geplande activiteiten uit de bewustwordingsfase zijn uitgevoerd. Ten aanzien van de andere twee fasen blijkt echter dat het implementatieplan op dat moment nog grotendeels ten uitvoer moet worden gebracht. Bij deze actualisatie is het implementatieplan en de daarin beschreven acties niet herzien. Wel wordt bij deze actualisatie vastgesteld dat bij de verdere implementatie 'risicobeheer bij kwetsbare processen en functies' en 'vaststellen van een protocol bij constatering integriteitschendingen' prioriteit dienen te krijgen.

In mei 2013 geeft het directieteam P&O opdracht om het overzicht van de functies en organisatieonderdelen, zoals bedoeld bij de regelgeving op het terrein van melding nevenwerkzaamheden en financiële belangen, te actualiseren. Uiterlijk 1 januari 2014 dient een organisatiebrede inventarisatie van nevenwerkzaamheden en financiële belangen gereed te zijn.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> In lijn met het Concerncontrollerstatuut gemeente Maastricht 2011.

<sup>37</sup> 'Integriteitsbeleid: hoe gaan we dat doen. Implementatieplan en de relatie naar de programmalijnen van de uitdaging', mei 2007.

<sup>38</sup> 'Integriteitsbeleid: de implementatieparagraaf vertaald naar een planning' (anno 2012), een voortgangsrapportage door de beleidsmedewerker integriteit voor de directie zonder formele status.

<sup>39</sup> Besluit DT mei 2013.



Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven heeft de rekenkamer er voor gekozen om aan de hand van de vragen uit de checklist van het Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS)<sup>40</sup> de actuele status van het gemeentelijke integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan binnen de ambtelijke organisatie in kaart te brengen. De verschillende elementen van deze checklist worden hieronder behandeld, waarbij in acht dient te worden gehouden dat niet alle elementen een gelijk gewicht hebben. Met een kleur wordt aangegeven in hoeverre de gemeente naar de bevinding van de rekenkamer voldoet aan de betreffende elementen:

Groen: voldoet grotendeels of volledig  
 Oranje: voldoet deels  
 Rood: voldoet niet  
 Geel: niet in detail onderzocht

*1. In een schriftelijk document is het samenhangend integriteitsbeleid vastgelegd. In dit document is de visie en zijn de ambities van de organisatie op het gebied van integriteit terug te vinden.*

De nota 'Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid' van mei 2007<sup>41</sup> bevat het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie. In de nota wordt de visie van het gemeentebestuur op ambtelijke integriteit gepresenteerd. Kern hierbij is dat iedere medewerker zelf verantwoordelijk moet zijn c.q. worden gemaakt voor het maken van integere keuzes. Bewustwording van dilemma's is daarom volgens het gemeentebestuur een belangrijk doel van het te voeren integriteitsbeleid. Medewerkers moeten niet alleen weten wat de juiste keuzes zijn, maar die ook feitelijk maken, en daarom zijn er ook regels en handhaving nodig.

De nota bevat ook een paragraaf met ambities, getiteld 'Wat betekenen de kernwaarden voor het feitelijke gedrag in onze organisatie: wat willen we bereiken?' De ambities zijn vrij abstract benoemd, namelijk door te verwijzen naar de drie kernwaarden uit de titel van de nota. Het gewenste gedrag van medewerkers zou door de drie kernwaarden moeten worden bepaald. In het bijbehorende implementatieplan worden drie fasen onderscheiden (bewustwording, sturing & handhaving en verankering) en zijn voor elk van deze drie fasen implementatiedoelen geformuleerd.

<sup>40</sup> BIOS Integriteitswijzer.

<sup>41</sup> Nota 'Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid' vastgesteld door B&W op 15 mei 007.



De rekenkamer ziet in de genoemde nota met bijbehorend implementatieplan een duidelijke visie op integriteit en integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie, en duidelijke zij het wat abstracte doelstellingen c.q. ambities. In deze nota wordt geen koppeling gelegd naar de wijze waarop integriteit op andere terreinen zoals inkoop, aanbesteding, informatie management en PO beleid wordt vorm gegeven.

Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat in de gemeente Maastricht sprake is van een samenhangend integriteitsbeleid voor de interne organisatie en dat aan de norm is voldaan.

## *2. Bij het integriteitsbeleid is aangegeven hoe het beleid wordt bewaakt en geëvalueerd (bijvoorbeeld met audits en best practices).*

De nota 'Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid' van mei 2007 (en het bijbehorende implementatieplan) besteedt aandacht aan de vraag hoe het succes van het beleid kan worden gemeten. In paragraaf VI van deze nota worden de volgende indicatoren benoemd die een beeld kunnen geven van de manier waarop de organisatie met integriteit bezig is en de mate waarin er integriteitincidenten spelen:

- aantallen en aard integriteitschendingen;
- aantal en aard van gerichte onderzoeken naar de toepassing van regelgeving en beleid;
- het aantal georganiseerde trainingen morele oordeelsvorming;
- de uitkomsten van het jaarlijks afdelingsoverleg over integriteit;
- de uitkomsten van de jaarlijkse evaluatie van de eigen gedragscodes in het college;
- aantal risico-inventarisaties;
- aantal afgelegde ambtseden en bevindingen uit de daaraan voorafgaande discussies over integriteit;
- de beleidsmatige aanbevelingen die uit het voorafgaande voortvloeien

Bij de bewaking en evaluatie van het integriteitsbeleid wordt in de nota een belangrijke rol toegedicht aan een taakgroep integriteit zoals blijkt uit volgende citaat: 'Tot de werkzaamheden van de taakgroep behoren onder andere: beleidsontwikkeling en periodieke actualisering van de gedragscodes, onderzoek naar beleidsrealisatie en analyse van de onderzoeksresultaten, ondersteuning van bestuur en diensten bij de implementatie van het integriteitsbeleid, het (laten) uitvoeren van risicoanalyses van bedrijfsprocessen en kwetsbare functies, het (laten) verzorgen van trainingen morele oordeelvorming, het bieden van een kennisfunctie, onderzoek naar integriteitschendingen, het verzorgen van de wettelijke rapportages, het entameren van discussievormen gericht op de gemeentebrede bewustwording rond het thema integriteit, voorlichting etc.'.





Hiermee voldoet de gemeente naar de letter aan deze norm. In beleid is vastgelegd hoe het beleid wordt bewaakt en geëvalueerd. In de beleidspraktijk van de afgelopen jaren blijkt echter dat de in de nota uit 2007 genoemde indicatoren niet systematisch worden gemeten en in rapportages verwerkt. Wel is in oktober 2011 inzake de stand van zaken van het integriteitsbeleid gerapporteerd aan de gouverneur aan de hand van de basisnormen.<sup>42</sup> De aangekondigde taakgroep integriteit is nooit ingesteld en het integriteitsbeleid wordt niet systematisch bewaakt en geëvalueerd.

Door de geconstateerde discrepantie tussen het geformuleerde beleid en de beleidspraktijk is de rekenkamer van mening dat de gemeente meer in woorden en minder in de bijbehorende daden aan deze norm voldoet.

### *3. De organisatie heeft een integriteitsfunctionaris/-coördinator aangesteld.*

Voor het uitvoeren van het integriteitsbeleid is een gemeentelijk projectleider en aanspreekpunt integriteit aangesteld. Dit betreft een senior P&O-beleidsadviseur, die ongeveer een dag per week kan besteden aan integriteitszaken. De gemeente beschikt over een ambitieus implementatieplan, waarvan de uitvoering echter is achtergebleven. Dit wijst er mogelijk op dat genoemde integriteitfunctionaris te weinig tijd/mandaat/support /middelen heeft om de gewenste acties daadwerkelijk ten uitvoer te (laten) brengen.

Vandaar dat de rekenkamer concludeert dat aan deze norm slechts deels wordt gehaald.

### *4. De organisatie zorgt dat alle ambtenaren getraind zijn in het omgaan met dilemma's.*

De gemeente had bij de vaststelling van het beleid in 2007 de intentie om alle medewerkers een integriteitstraining te laten volgen. In verband met bezuinigingen is dit niet gebeurd. Wel hebben in 2009 alle leidinggevenden een training gevolgd, en worden er sinds 2008 bepaalde kwetsbare organisatieonderdelen en bepaalde categorieën leidinggevenden uitgekozen ('pincetbenadering') voor een training 'morele oordeelsvorming'. Alle nieuw aangetreden ambtenaren volgen de module integriteit voor nieuwe medewerkers, en leggen de ambtseed af. Die laatste gebeurtenis wordt bij toerbeurt door de collegeleden geleid en wordt voorafgegaan door een integriteitsquiz,

<sup>42</sup> Rapportage Integriteit aan de Commissaris van de Koningin, 4 oktober 2011, 2011/55352





een gesprek aan de hand van een aantal concrete integriteitsdilemma's. Met name omdat de leidinggevenden (die een belangrijke spilfunctie hebben in de uitvoering van het integriteitsbeleid) na 2009 niet standaard een training volgen, oordeelt de rekenkamer dat aan de norm slechts deels is voldaan.

*5. Binnen de organisatie bestaat inzicht in de volwassenheid van het eigen integriteitsbeleid, waardoor het te voeren beleid op dit gebied goed kan worden geformuleerd.*

Op basis van de gevoerde interviews heeft de rekenkamer kunnen vaststellen dat de geïnterviewden een goed beeld hebben van de staat van het gemeentelijke integriteitsbeleid. De gemeente beschikt echter niet over een periodieke systematische en schriftelijke integriteitsrapportage. Ook ontbreken gegevens over de (ontwikkeling van de) integriteit en de integriteitsbeleving binnen de organisatie en hoe deze zich verhoudt tot die van andere gemeenten. Het gemeentebestuur overweegt dit thema bij een voorgenomen medewerkers-tevredenheidsonderzoek mee te nemen. Vooralsnog is er echter geen geobjectiveerd beeld van de volwassenheid van het integriteitsbeleid. Vanuit het eerdergenoemde BIOS is een handreiking beschikbaar om periodieke integriteitsrapportages vorm te geven.<sup>43</sup> Daarnaast heeft BIOS in 2012 een monitoronderzoek uitgevoerd naar integriteitsbeleid en -beleving in het openbaar bestuur.<sup>44</sup> De gemeente Maastricht heeft hierin niet geparticipeerd. Dit onderzoek is wel een mogelijke benchmark aan de hand waarvan de gemeente met gericht onderzoek haar relatieve positie zou kunnen vaststellen.

Hiermee bestaat er binnen de organisatie geen zicht op de volwassenheid van het eigen integriteitsbeleid en wordt er weinig gebruik gemaakt van beschikbare instrumenten. Daarom concludeert de rekenkamer dat niet volledig aan deze norm wordt voldaan.

*6. In de gedragscode zijn de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader uitgewerkt.*

Sinds december 2004 bestaat er binnen de gemeente een gedragscode voor ambtenaren. In de gedragscode wordt als eerste onderdeel een 'niet-uitputtende' lijst van elementen van goed

<sup>43</sup> CAOP/BIOS Handreiking Integriteitsrapportage. Verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid, juli 2009.

<sup>44</sup> CAOP/BIOS Monitor integriteit openbaar bestuur. Integriteitsbeleid en -beleving, november 2012.



ambtenaarschap opgesomd. In de gedragscode wordt ook kort aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden van de ambtelijke leiding. Deze verantwoordelijkheden kunnen als de invulling van goed werkgeverschap worden beschouwd.

Met de vastgestelde gedragscode voldoet de gemeente Maastricht aan deze norm.

#### *7. Op centraal niveau wordt informatie beschikbaar gesteld voor ambtenaren over het gevoerde integriteitsbeleid.*

Via het gemeentelijke intranet hebben de ambtenaren toegang tot de relevante documenten en procedures van het gemeentelijk integriteitsbeleid. Het betreft enkele artikelen die de medewerker kennis laat maken met de uitgangspunten van het gemeentelijk integriteitsbeleid en met de aangestelde vertrouwenspersonen. Tevens kan de medewerker hier de (landelijke) klokkenluidersregeling<sup>45</sup> en de landelijke regeling ongewenst gedrag<sup>46</sup> vinden. Op het intranet wordt ook verwezen naar de Ondernemingsraad die de individuele medewerker ondersteuning kan bieden bij integriteitszaken.

Aan de norm wordt daarmee voldaan.

#### *8. De organisatie heeft integriteit een plaats gegeven in de normale bedrijfsvoeringsinstrumenten.*

In Maastricht is de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de integriteit binnen de lijnorganisatie ondergebracht. De direct leidinggevende is het eerste aanspreekpunt. Indien die echter partij is in de integriteitskwesitie is de leidinggevende van de leidinggevende het aanspreekpunt.

Binnen de organisatie hebben de managers bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid voor de 'internal controls'. Verantwoordelijkheid voor controls op integriteitsrisico's is op deze wijze decentraal in de organisatie gelegd.<sup>47</sup> De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek niet

<sup>45</sup> Landelijke klokkenluidersregeling, september 2011.

<sup>46</sup> De landelijke regeling klachtencommissie ongewenst gedrag voor de gemeentelijke overheid (LKOG) is op 1 januari 2007 ingesteld door het College voor Arbeidszaken.

<sup>47</sup> Collegenota 'Het concerncontrollerstatuut gemeente Maastricht 2011', september 2011.



vastgesteld op welke wijze integriteit bij de verschillende organisatieonderdelen in de praktijk invulling krijgt. In het in 2012 bijgestelde implementatieplan wordt op basis van een uitgevoerde quickscan geconcludeerd dat integriteit onvoldoende aandacht krijgt van het lijnmanagement. Gemeld wordt dat het niet uit te sluiten valt dat integriteitsrisico's in termen van kwetsbare bedrijfsprocessen en kwetsbare functies onvoldoende in beeld zijn en dat verplichte opname in sectorplannen te overwegen valt.

Ook zijn in het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid integriteitaspecten en –risico's meegewogen.<sup>48</sup> Daarnaast heeft integriteit een duidelijke plaats gekregen in het reguliere P&O-beleid.<sup>49</sup> Integriteit is benoemd tot één van de kerncompetenties en is daarmee onderwerp van gesprek in de reguliere functionerings- en beoordelingscyclus van de gemeente.<sup>50</sup>

De rekenkamer concludeert op basis hiervan dat integriteit een plaats heeft gekregen in de reguliere bedrijfsvoeringinstrumenten en dat daarmee aan deze norm wordt voldaan. De wijze waarop dit op afdelingsniveau in meer detail invulling heeft gekregen heeft de rekenkamer niet onderzocht en kan hier dus ook niet worden beoordeeld.

#### *9. De organisatie heeft een actueel overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen.*

Er bestaat in de gemeente Maastricht geen integraal en actueel overzicht van alle kwetsbare handelingen, functies en processen. Bij de actualisatie in 2012 van het implementatieplan anno 2012 is aan dit aspect van het integriteitsbeleid prioriteit gegeven, maar op het moment van schrijven van dit rekenkamerrapport is een dergelijk geactualiseerd overzicht op concernniveau nog niet voorhanden bij de gemeente. Wel meldt de gemeente dat bij de onderhanden zijnde actualisering van de regeling melding financiële belangen de lijst van kwetsbare functies waarbij financiële belangenverstrengeling mogelijk is, aanmerkelijk wordt uitgebreid. Het overzicht van deze functies zal aan de geactualiseerde regeling worden toegevoegd. Er is ook nu dus wel een lijst van kwetsbare functies, maar die is beperkt van omvang.

Op afdelingsniveau zouden dergelijke overzichten de basis moeten vormen voor het gehanteerde 'internal control design' (de wijze waarop de uit deze analyse voortkomende risico's worden beheerst via onder ander de gehanteerde werkprocessen, systemen en autorisaties), een design

<sup>48</sup> Gemeente Maastricht, Aanbestedingsprotocol, mei 2013.

<sup>49</sup> Maastricht beweegt mensen; mensen bewegen Maastricht (januari 2013).

<sup>50</sup> HRM-visie Mensen maken Maastricht (maart 2013).



dat steekproefsgewijs via onafhankelijke audits dient te worden getoetst.

Daar een actueel overzicht op concernniveau ontbreekt wordt nog niet (volledig) aan deze norm voldaan. In hoeverre op afdelingsniveau een actueel overzicht beschikbaar is heeft de rekenkamer niet onderzocht.

*10. De organisatie treft aan de hand van voornoemd overzicht maatregelen ter voorkoming van integriteitsschendingen bijvoorbeeld door middel van een heldere functieomschrijving, functiescheiding en -roulatie en het vermijden van solofuncties.*

Binnen elke afdeling heeft de manager bedrijfsvoering een primaire verantwoordelijkheid om dit invulling te geven. De rekenkamer heeft op basis van de interviews een beeld gekregen dat diverse organisatie- en (systeemtechnische) autorisatiemaatregelen zijn getroffen om integriteitsschendingen te voorkomen. Daarnaast bieden systemen in toenemende mate de mogelijkheden op (achteraf) te controleren of dit bevestigd kan worden door de in systemen vastgelegde transacties/handelingen.

De rekenkamer benadrukt dat zij in het kader van dit onderzoek niet heeft gekeken naar de kwaliteit en volledigheid van de door de gemeente op dit vlak gehanteerde controle-instrumenten (inclusief de controle door de accountant) en daarom geen oordeel kan geven of aan deze norm wordt voldaan.

*11. De organisatie draagt er zorg voor dat alvorens een ambtenaar wordt aangesteld een actuele verklaring omtrent het gedrag is overgelegd.*

Het opvragen van een verklaring omtrent goed gedrag maakt onderdeel uit van het standaard benoemingsprotocol van nieuwe ambtenaren. Deze Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt opgeborgen in het P-dossier. Daarnaast is integriteit in selectiegesprekken een vast gespreksonderwerp en worden bij aanstelling diploma's ingezien. In veel gevallen wordt een kopie gemaakt voor het P-dossier.

Hiermee wordt aan deze norm voldaan met de kanttekening dat de rekenkamer de volledigheid van de P-dossiers niet heeft onderzocht.



*12. De organisatie heeft het onderwerp integriteit een vaste plek gegeven in de functionerings- en beoordelingsgesprekken.*

Binnen Maastricht is integriteit benoemd als één van de drie kerncompetenties die voor alle personeelsleden wordt gehanteerd. Dit betekent dat integriteit bij de reguliere functionerings- en beoordelingscyclus drie keer per twee jaar aan de orde moet komen tussen medewerker en leidinggevende (planningsgesprek, functioneringsgesprek en beoordelingsgesprek). Dit competentiegerichte P&O-beleid<sup>51</sup> is binnen de gemeente nog relatief nieuw.

Met dit beleid is integriteit verankerd in het reguliere functioneringsbeleid en wordt aan de norm voldaan. Hoe dit in de praktijk ten uitvoer wordt gebracht heeft de rekenkamer niet onderzocht.

*13. Op alle afdelingen in de organisatie vinden structureel integriteitsoverleggen plaats. Leidinggevend en zijn getraind in het begeleiden van deze integriteitsoverleggen.*

Bij alle organisatieonderdelen dient integriteit op structurele wijze tijdens het reguliere overleg aan de orde te komen. In het implementatieplan uit 2007 is dit een onderdeel van fase 2 (sturing en handhaving). Rapportages die dit aantonen ontbreken. In 2009 hebben alle toenmalige leidinggevend en een integriteitstraining gevolgd, maar of deze training begeleidingsvaardigheden adresseert is onbekend. De update anno 2012 van het implementatieplan maakt duidelijk dat er nog (nieuwe) leidinggevend en getraind dienen te worden en dat workshops inzake vaardigheden om integriteitsoverleg te begeleiden nog georganiseerd dienen te worden.

Omdat leidinggevend en niet structureel worden getraind in het begeleiden van integriteitsoverleg wordt niet volledig aan deze norm voldaan. De rekenkamer heeft niet onderzocht op welke wijze integriteitsoverleg bij de verschillende organisatieonderdelen in de praktijk invulling krijgt.

<sup>51</sup> Competentiegids gemeente Maastricht, september 2013; Het Goede Gesprek – Tussenrapportage, september 2013.



*14. De organisatie beschikt over een goed kenbare en actuele gedragscode, met daarin minimaal de onderwerpen misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling, discriminatie, de omgang met vertrouwelijke informatie en het aannemen van geschenken en uitnodigingen.*

De gemeente beschikt over een 'Gedragscode ambtenaren gemeente Maastricht'. De meest actuele versie hiervan is vastgesteld in december 2004 door het college. Hierin worden de hierboven genoemde punten, met uitzondering van discriminatie, expliciet verwoord. De gedragscode is voor ambtenaren te vinden op het intranet.

Daarmee wordt aan deze norm voldaan.

*15. Voor ambtenaren die functioneel veel met vertrouwelijke informatie werken worden nadere voorschriften bepaald, bijv. het verplicht ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring.*

De ambtseed die door alle ambtenaren wordt afgelegd bevat een passage over vertrouwelijkheid van informatie. In algemene zin worden de medewerkers van tijd tot tijd geïnformeerd en geïnstrueerd over de omgang met vertrouwelijke informatie. Daarnaast worden de systemen periodiek getoetst op veiligheid. Tijdelijke medewerkers, uitzend- en detacheringkrachten en vrijwilligers worden gevraagd een integriteitsverklaring te tekenen waarin geheimhouding is geregeld. Nadere voorschriften voor functionarissen die met veel vertrouwelijke informatie omgaan zijn er niet.

Omdat er geen gedifferentieerd beleid is voor specifieke categorieën ambtenaren, is niet in voldoende mate aan de norm voldaan.

*16. Het bevoegd gezag informeert de Ondernemingsraad (OR) over het gevoerde integriteitsbeleid.*

In het implementatieplan wordt de actie "ontwikkelen en toepassen schriftelijke jaarlijkse rapportagesystematiek voor raad en OR over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode" genoemd. De rekenkamer heeft vastgesteld dat deze rapportagesystematiek niet is ontwikkeld. De OR wordt niet op de (in het eigen beleid) vastgestelde wijze geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid. De rekenkamer verwijst in dit verband ook naar de onder norm 5 genoemde (binnen Maastricht ontbrekende) rapportagesystematiek die gebruikt zouden kunnen worden om de OR te informeren.

Er wordt niet voldaan aan de norm.



*17. De organisatie laat nieuwe ambtenaren zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of de belofte afleggen.*

In 2008 is begonnen met het management. Directieraad, directeuren bedrijfsvoering, sectormanagers en teammanagers hebben allen de ambtseed afgelegd. Vanaf 2009 is de ambtseed voor alle medewerkers ingevoerd. Voor zittende medewerkers was dit proces in 2012 nagenoeg afgerond. Nieuwe medewerkers leggen deze standaard bij binnenkomst af. Voorafgaand aan het afleggen van de eed, ten overstaan van burgemeester of soms de locoburgemeester, vindt er een gesprek over of een quiz met integriteitsdilemma's uit de werkpraktijk plaats. Hiervoor is een aantal stellingen ontwikkeld, die voor een gemêleerd gezelschap van nieuwe medewerkers bij hun introductie worden behandeld alvorens zij de ambtseed of belofte afleggen. Betreffend document wordt opgeborgen in het P-dossier.

Hiermee wordt voldaan aan de norm.

*18. Er is een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden, die de belangen van de dienst kunnen raken.*

De verplichting dat nevenfuncties bij de gemeente gemeld dienen te worden is expliciet opgenomen in de gedragscode. Ook is er sinds 2009 een Regeling nevenwerkzaamheden gemeente Maastricht<sup>52</sup> van kracht. Medewerkers worden geacht hun betaalde of onbetaalde nevenfuncties te melden. Deze meldingen worden opgenomen in het personeelsdossier.

In geval van (de schijn van) belangenverstrengeling met de hoofdfunctie gaat de leidinggevende met betrokkene in gesprek en kan tot aanpassing van de nevenwerkzaamheden of zelfs een verbod worden gekomen. Periodiek wordt organisatiebreed een inventarisatie van nevenwerkzaamheden onder alle medewerkers gehouden.

Hiermee voldoet de gemeente aan de norm.

<sup>52</sup> Zoals gepubliceerd op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/>



*19. Er is een geactualiseerd overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden.*

Een actueel concernbreed overzicht van alle gemelde nevenfuncties ontbreekt. In mei 2013 heeft het Directieteam de afdeling P&O de opdracht gegeven om het verouderde overzicht te actualiseren. Uiterlijk per 1 januari 2014 zou dit geactualiseerde overzicht gereed dienen te zijn.

Er wordt daarmee niet volledig aan deze norm voldaan.

*20. In de regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden is opgenomen dat de nevenwerkzaamheden van bepaalde ambtenaren openbaar gemaakt worden, namelijk daar waar dit voor de bescherming van de integriteit van de openbare dienst noodzakelijk is.*

In de Regeling nevenwerkzaamheden gemeente Maastricht uit 2009 worden de volgende functies genoemd waarvoor openbaarmaking zou moeten gelden: de secretaris, directie van een gemeentelijke domein of culturele instelling, hoofd concernstaf, raadsgriffier en sectormanagement van een gemeentelijke sector. De praktijk binnen de gemeente is dat de nevenfuncties van de directieleden via de gemeentelijke website openbaar worden gemaakt. Voor de andere ambtenaren vindt openbaarmaking plaats door de mogelijkheid tot inzage bij de sector Advies en Managementondersteuning van de gemeente. Nevenfuncties van andere ambtenaren worden niet openbaar gemaakt.

Aan de norm wordt voldaan.

*21. In de regeling met betrekking tot nevenwerkzaamheden is opgenomen dat nevenwerkzaamheden die de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in de weg staan, zijn verboden.*

De gedragscode meldt op dit punt: 'Elke schijn van belangenverstrengeling of juist tegengestelde belangen bij die activiteiten dient u te vermijden, en in ieder geval te melden bij uw leidinggevende. Te denken valt dan aan activiteiten in uw vrije tijd, waar uw productiviteit in uw functie onder te lijden heeft of waardoor "het ambt" en de geloofwaardigheid van de gemeente in het geding is. Bijvoorbeeld bij ethisch of politiek omstreden activiteiten'.

Met deze bepaling in de gedragscode geldt inderdaad een verbod op activiteiten (en daarmee nevenfuncties) die een goede vervulling van de functie in de weg staan. In de regeling is opgenomen dat het de medewerker overeenkomstig artikel 15:1e lid 3 AGM verboden nevenwerkzaamheden te verrichten, waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.





Daarmee wordt voldaan aan deze norm.

*22. Er is een regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en bezit van en transactie in effecten. De organisatie heeft functionarissen/functies aangewezen voor wie deze meldplicht geldt.*

In de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden is een Regeling melding financiële belangen opgenomen die op de gebruikelijke wijze is gepubliceerd. Deze regeling kent een bijlage waarin de functies zijn benoemd waarvoor de meldingsplicht geldt. Momenteel wordt deze regeling geactualiseerd en uitgebreid t.a.v. het aantal kwetsbare functies waarvoor de meldingsplicht geldt. Of en hoe aan de meldingsplicht wordt voldaan, heeft de rekenkamer niet onderzocht.

In de gedragscode voor ambtenaren wordt inzake financiële belangen gemeld: 'Financiële belangen in de privésfeer in een onderneming, waarmee de gemeente op enigerlei wijze zaken doet, en waarop u in uw functie invloed heeft, kunnen ook tot belangenverstrengelingen leiden die u dient te vermijden en die u in ieder geval moet melden'. Met deze bepaling in de gedragscode is er wel sprake van een meldingsplicht. Er wordt in de code geen onderscheid gemaakt tussen categorieën ambtenaren en daarmee geldt de meldingsplicht de facto voor alle ambtenaren.

Daarmee wordt voldaan aan deze norm.

*23. De organisatie heeft geregeld dat de melding van financiële belangen in verband met de vertrouwelijkheid hiervan bij een speciale functionaris kan worden gedaan, bijvoorbeeld bij de integriteitscoördinator.*

De gemeente beschikt over een uitgewerkte regeling voor de melding van financiële belangen. In de praktijk wordt de regeling uitgevoerd door een senior medewerker arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van het SSC (team P&O), die ook als vraagbaak/vertrouwenspersoon bij de toepassing van de regeling kan worden aangemerkt. De integriteitscoördinator, die belast is met de implementatie van het integriteitsbeleid, is niet belast met het opvolgen van meldingen. Het beleid van de gemeente is erop gericht dat de direct leidinggevende het eerste aanspreekpunt voor integriteitskwesties vormt.

Hiermee wordt grotendeels aan de norm voldaan.



*24. Er is een procedure voor het melden van (vermoedens van) misstanden (klokkenluidersregeling) met daarin waarborgen voor de melder die te goeder trouw meldt en toegang tot een onafhankelijke instantie.*

Sinds 2009 neemt gemeente deel aan de landelijke Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO) van de VNG. Daarnaast is de gemeente aangesloten bij de regionale vertrouwenspersoon Zuid-Limburg. Betreffende regelingen zijn op het gemeentelijk intranet te vinden en bieden waarborgen voor de melder. In de praktijk speelt ook de OR soms een adviserende en bemiddelende rol voor medewerkers.

Met de aansluiting bij de klokkenluidersregeling wordt aan deze norm voldaan.

*25. Er is een vertrouwenspersoon integriteit aangesteld.*

In 2006 is een werkgroep integriteit Limburg, een samenwerkingsverband van de gemeenten, de waterschappen en de provincie in Limburg, in het leven geroepen. Op initiatief van deze regionale werkgroep is eind 2006 de functie van regionale vertrouwenspersoon integriteit in het leven geroepen. De regionale vertrouwenspersoon is beschikbaar voor medewerkers en bestuurders van de 18 gemeenten in Zuid-Limburg en van de provincie Limburg, en is ondergebracht bij de provincie Limburg. Daarnaast is er een gemeentelijke vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen en seksuele intimidatie.

Hiermee wordt aan deze norm voldaan.

*26. De organisatie heeft inkoopbeleid en beleid ten aanzien van aanbestedingen vastgesteld.*

De gemeente Maastricht beschikt over schriftelijk vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid<sup>53</sup> en een aanbestedingsprotocol.<sup>54</sup> De rekenkamer heeft dit beleid in het kader van dit onderzoek niet aan een nader onderzoek onderworpen en kan dus geen uitspraken doen over de kwaliteit van het geformuleerde beleid. Wel stelt de Rekenkamer vast dat in dit beleid expliciet aandacht is besteed aan integriteitsaspecten.

<sup>53</sup> Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht, 28 februari 2012.

<sup>54</sup> Gemeente Maastricht, Aanbestedingsprotocol, mei 2013.



De rekenkamer concludeert dat de gemeente aan deze norm voldoet.

*27. De organisatie heeft ter bevordering van het lerend vermogen van de organisatie op centraal niveau (geanonimiseerde) informatie beschikbaar voor managers over geconstateerde integriteitsschendingen.*

De gemeente Maastricht beschikt niet over dergelijke geanonimiseerde informatie. De aangevoerde reden hiervoor is dat (geanonimiseerde) casebeschrijvingen moeilijk anoniem kunnen blijven. Ook casebeschrijvingen van andere (gemeentelijke) organisaties zijn nauwelijks voor handen gezien de huiver die men heeft om met cases naar buiten te treden.

Hiermee wordt niet voldaan aan deze norm.

*28. De organisatie beschikt over een onderzoeksprotocol voor het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een misstand en/of integriteitsschending, waarin onder meer de onderzoeksbevoegdheden en methoden en de rechten en plichten van alle bij het onderzoek betrokken partijen zijn vastgelegd.*

Een specifiek gemeentelijk protocol bestaat niet. Zoals eerder gemeld is de gemeente Maastricht aangesloten bij de landelijke klokkenluidersregeling en regionale vertrouwenspersoon Limburg. Voor klachten en incidenten die via deze kanalen lopen zijn de door de betreffende organen gehanteerde protocollen van kracht die ook op het gemeentelijk intranet zijn gepubliceerd. De rekenkamer heeft deze protocollen niet onderzocht. Voor de interne afhandeling van integriteitsincidenten beschikt de gemeente niet over een protocol maar vindt afhandeling plaats op ad-hoc basis.

Tijdens de interviews werd aangegeven dat er binnen de gemeente de afgelopen jaren maar weinig integriteitsincidenten zijn geweest die om maatregelen hebben gevraagd. In voorkomende gevallen heeft de gemeente niet één algemene, vastgestelde procedure bij een integriteitsmelding. Het verantwoordelijke management c.q. indien nodig directielid bepalen de 'geëigende procedure'.<sup>55</sup> Melding vindt in eerste instantie plaats bij de direct leidinggevende. Verificatie van de melding volgt via hoor en wederhoor. Om zaken niet onnodig te vergroten en het risico op verdwijnen van bewijsmateriaal te voorkomen vindt er soms voorafgaand aan

<sup>55</sup> De gemeente kent niet een vastgestelde procedure bij een integriteitsmelding. In de praktijk wordt gehandeld naar bevind van zaken.



hoor/wederhoor een (extern) onderzoek plaats. Staat integriteitsschending onomwonden vast, dan worden - na overleg met de secretaris - in overleg met het SSC-team P&O disciplinaire maatregelen toegepast. Voorbeelden hiervan zijn (oneervol) ontslag of gedwongen overplaatsing naar een andere functie. Bij verdenking van strafbare feiten wordt aangifte gedaan bij de politie.

Aan de norm wordt hiermee grotendeels voldaan, hoewel de rekenkamer het raadzaam acht om de 'geëigende procedure' bij integriteitmeldingen vast te leggen in een protocol.

*29. Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met het democratisch gekozen orgaan vast hoe er jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving ervan. Het bevoegd gezag legt vervolgens jaarlijks verantwoording af op de vastgestelde wijze aan het democratisch gekozen orgaan.*

Zoals eerder gesteld bevat het implementatieplan de volgende actie: 'ontwikkelen en toepassen schriftelijke jaarlijkse rapportagesystematiek voor raad en OR over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode'. De rekenkamer heeft vastgesteld dat deze specifieke rapportagesystematiek rondom integriteit niet is ontwikkeld.

De voornaamste reden voor het niet-rapporteren is geen tijdgebrek, maar een bewuste keus van Directieteam en college. Zij zijn van mening dat er al diverse rapportages bestaan. Integriteitsincidenten binnen de gemeentelijke organisatie moeten in de MARAP (in de risicoanalyseparagraaf) worden gemeld. De regionale vertrouwenspersonen (die bij de provincie zijn ondergebracht) hebben hun eigen jaarlijkse (geanonimiseerde) rapportage. Daar komt bij dat het Directieteam huiverig is dat een jaarlijkse openbare rapportage rondom integriteit die weinig of geen incidenten meldt vooral vragen zal oproepen.

Voor de rapportage aan de raad inzake het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie is niks geregeld.

Hiermee wordt niet aan de norm voldaan.

### 3.4 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid

In deze paragraaf worden de algemene normen voor goed beleid en een goede uitvoering van beleid (zie bijlagen) behandeld. De algemene normen overlappen op onderdelen met de meer specifieke normen die in de voorgaande paragraaf zijn behandeld.



Aan het gemeentelijk integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie ligt een duidelijke beleidsvisie ten grondslag. Daarbij wordt nadrukkelijk gekozen voor een beleid gericht op kernwaarden waarbij het stimuleren van gewenst gedrag een belangrijke pijler van het beleid vormt.

Zoals blijkt uit de beschrijving en toets van het integriteitsbeleid in dit hoofdstuk is het beleid in algemene zin redelijk verankerd in regels en procedures, hoewel uit de normatieve toets in de vorige paragraaf blijkt dat het gemeentelijke bouwwerk van regels, procedures en registraties rondom integriteit niet op alle punten voldoet aan de gehanteerde normen. Ook is het voorgenomen opleidingsprogramma niet uitgevoerd voor alle beoogde functionarissen. Voor het monitoren van de voortgang inzake integriteit zijn in 2007 diverse indicatoren vastgelegd. Het systematisch volgen van deze indicatoren en het hierover rapporteren gebeurt echter niet. Incidenten worden tijdens de P&C-cyclus mondeling tussen directie en management en tussen management en teammanagement aan de orde gesteld, maar niet schriftelijk in de P&C-documenten verwerkt.

Zoals blijkt uit dit en het voorgaande hoofdstuk is er gedifferentieerd beleid opgesteld voor politici en bestuurders aan de ene kant, en ambtenaren aan de andere kant. Hiermee is voor de drie belangrijkste gemeentelijke geledingen is beleid ontwikkeld, waarmee de hele organisatie is afgedekt.

Er is binnen de gemeente Maastricht niet één centrale actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten. Voor het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de wethouder personeelszaken, en de ambtelijke verantwoordelijkheid is belegd bij het Directieteam. Ambtelijke capaciteit voor de uitvoering van verschillende taken is beschikbaar bij de afdeling P&O van het Shared Services Centre, en bij de afdeling Bestuurs- en Concernzaken. Of het nodig is om één gezamenlijke centrale actor voor het integriteitsbeleid voor alle geledingen te hebben is overigens de vraag. Een gemeentelijk Bureau integriteit zou in theorie mooi zijn, maar lijkt niet per se noodzakelijk, noch realistisch. Als er voor elk van de geledingen een centrale actor is, is dat in principe voldoende.

Aan de vereisten voor goed beleid wordt voor wat betreft het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie gedeeltelijk voldaan, zo moet worden vastgesteld. In algemene zin is het doel van het beleid om een integere en betrouwbare organisatie te zijn. Maar het integriteitsbeleid kent nauwelijks concrete en evalueerbare doelen en er zijn geen goede indicatoren die gevolgd worden. De in 2008 geselecteerde indicatoren worden niet systematisch toegepast in rapportages en verantwoordingen. Daardoor is er voor de raad en de buitenwereld, maar ook voor de ambtelijke



leiding en de portefeuillehouder, geen goed zicht op de feitelijke stand van zaken voor wat betreft de ambtelijke integriteit.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek niet onderzocht welke *middelen* ten behoeve van integriteit zijn aangewend. De inspanningen en kosten zijn verspreid door de organisatie. De Programmabegroting en -rekening geven geen beeld hoeveel de gemeente besteedt aan integriteit. Ook is er geen project integriteit met een duidelijk afgebakend budget. Voor wat betreft de relatie tussen de ingezette middelen en instrumenten en de beoogde effecten (beleidstheorie) kan worden vastgesteld dat de gemeente Maastricht in haar integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie in sterke mate voortbouwt op door de rijksoverheid en de VNG verstrekte handreikingen. De daarin opgenomen aanbevelingen zijn gebaseerd op de meest recente inzichten op het gebied van effectief integriteitsbeleid.

Het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie wordt niet systematisch bewaakt en geëvalueerd. In 2012 heeft een review van het Implementatieplan plaatsgevonden en is het Directieteam hierover geïnformeerd. Op basis hiervan blijkt dat het implementatieplan uit 2007 op gebied van bewustwording (fase 1) grotendeels is uitgevoerd maar dat dit in veel mindere mate het geval is voor de sturing en handhaving (fase 2) en verankering in de lijn (fase 3). Een daadwerkelijke evaluatie van de in 2007 en 2008 gestelde doelen heeft hierbij niet plaatsgevonden. Daarmee is er voor integriteit geen sprake van een complete beleidscyclus waarbij op basis van gegevens inzake doeltreffendheid een periodieke herijking van het beleid plaatsvindt. Er kan dan ook niet geconcludeerd worden dat het geformuleerde beleid al volledig ten uitvoer is gebracht.



## 4 Conclusies en aanbevelingen

In de twee voorgaande hoofdstukken is het beleid voor de raad en het college (hoofdstuk 2) en voor de ambtelijke organisatie (hoofdstuk 3) in kaart gebracht. In dit hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag:

**Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Maastricht er voor de drie onderscheiden geledingen (ambtelijke organisatie, raad en college) uit, en hoe is het gesteld met de uitvoering en de verankering ervan?**

Aan het eind van dit hoofdstuk worden op basis van de conclusies enkele aanbevelingen geformuleerd, die college en raad kunnen gebruiken bij het verbeteren van het integriteitsbeleid en de uitvoering ervan.

### *Integriteitsbeleid voor raad en college*

De rekenkamer stelt vast dat het integriteitsbeleid voor de raad en het college in algemene zin redelijk op orde is. Er is een beleidsnota die een visie bevat op de integriteit van politiek ambtsdragers en de manier om die te bevorderen. Gemeentelijke verordeningen regelen de financiële ondersteuning van fracties en diverse rechtspositionele zaken voor raadsleden en collegeleden. Met (de wettelijke verplichting tot) het afleggen van de ambtseed, de gedragscodes voor burgemeester, wethouders en raadsleden, de verplichte integriteitstoets voor wethouders en het aangeboden integriteitsadvies voor raadsleden en afspraken over nevenfuncties zijn de belangrijkste instrumenten aanwezig. Als de in 2013 voorgestelde beleidsaanpassingen<sup>56</sup> worden doorgevoerd, betekent dat in een aantal opzichten een verdere verbetering: concretere doelstellingen, en aanvullende maatregelen zoals de samenstelling van een integriteitsdossier voor raadsleden en het vaststellen van een handelwijze bij klachten. De aanstaande wetswijziging, die beoogt de rol van de burgemeester op het terrein van de bestuurlijke integriteit te versterken, is bij dit alles ook van belang, ook al is het gebrek aan bijbehorende bevoegdheden een punt van zorg.

De rekenkamer constateert dat in de gemeente Maastricht op een aantal punten concrete regelingen voor raads- en collegeleden ontbreken, bijvoorbeeld voor het melden van financiële

---

<sup>56</sup> Raadsvoorstel Evaluatie integriteitsbeleid 2008, 12 maart 2013.



belangen en het omgaan met (vertrouwelijke) informatie. Ook het wettelijke verbod op belangenverstrengeling en het werken voor c.q. aangaan van overeenkomsten met de gemeente zouden in een regeling of aanwijzing moeten worden uitgewerkt.

De rekenkamer stelt verder vast dat de beleidsdoelen tot nu toe weinig concreet zijn geformuleerd. In het herziene beleid (dat nog moet worden vastgesteld) is dit beter geformuleerd, maar dat geldt enkel voor de raad. Een goede evaluatie van het beleid ontbreekt, met name voor het beleid ten aanzien van het college. Sinds de vaststelling van het huidige beleid in 2008 is in de raad, los van enkele specifieke incidenten, niet gesproken over het integriteitsbeleid voor zowel raad als college. Er is geen aanleiding, zo wil de rekenkamer benadrukken, om aan te nemen dat collegeleden en raadsleden de gedragscodes en de gemaakte afspraken niet naleven, maar een goed zicht hierop ontbreekt.

Tot slot kan worden vastgesteld dat succesvol integriteitsbeleid voor politiek ambtsdragers in belangrijke mate afhangt van de mate waarin deze integriteit serieus nemen. De belangrijkste reden daarvoor is hun bijzondere positie, zij hebben immers geen werkgever in de gebruikelijke zin van het woord. Tegelijkertijd vervullen zij vanwege hun zichtbaarheid een belangrijke voorbeeldfunctie voor burgers én medewerkers van de gemeente. Dat is een zware verantwoordelijkheid.

#### *Integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie*

De rekenkamer oordeelt dat het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie op hoofdlijnen op orde is. De gemeente beschikt over een duidelijke visie op ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie, zo constateert de rekenkamer. Integriteit is één van de drie kerncompetenties voor medewerkers van de gemeente Maastricht, en het gemeentebestuur heeft in de afgelopen jaren op allerlei manieren gewerkt aan vergroting van het integriteitsbewustzijn van medewerkers. In de geldende actuele beleidsnota met bijbehorend implementatieplan is gekozen voor de inzet van een groot aantal instrumenten. Daarbij is veelal gekozen voor instrumenten die in handreikingen en door deskundigen worden aanbevolen. Het beleid is daardoor tamelijk volledig, hoewel concrete beleidsdoelen veelal ontbreken.

De rekenkamer constateert dat met name in de periode 2007-2009 veel stappen zijn gezet in de implementatie van het beleid en met name op het vlak van integriteitsbewustzijn. Verder is integriteit op veel manieren in de organisatie en de bedrijfsvoering verankerd, met de gedragscode, het afleggen van de ambtseed door ambtenaren, in het (nieuwe) personeelsbeleid bij aanstelling, beoordeling en opleiding, in inkoop- en aanbestedingsbeleid, interne werkprocessen en het 'internal controle design'. Op dat laatste punt heeft de rekenkamer geen onderzoek gedaan en daarover kunnen dus ook geen conclusies worden getrokken anders dan dat er nadrukkelijk aandacht is geschonken aan integriteitsaspecten bij het vormgeven van de interne processen. Een





tweede kanttekening bij deze conclusie is dat de rekenkamer de verankering van integriteit op het niveau van organisatieonderdelen niet heeft onderzocht. Dat is een beperking die de rekenkamer zichzelf bewust heeft opgelegd, maar die hier wel moet worden benoemd.

Niet alle in het implementatieplan aangekondigde maatregelen en instrumenten zijn ingevoerd, zo stelt de rekenkamer vast. Zo is er geen duidelijk intern meldings- en onderzoeksprotocol aangetroffen. De beslissing of en hoe er met mogelijke integriteitsschendingen wordt omgegaan ligt daarmee volledig in handen van de directe leidinggevende. Ten aanzien van de melding en openbaarmaking van nevenfuncties wordt niet op alle punten aan de (eigen) regels voldaan. De rekenkamer vindt het jammer dat de oorspronkelijke ambities ten aanzien van het trainen van medewerkers in integriteitsbewustzijn niet zijn waargemaakt. Met name voor (nieuwe) leidinggevendenden, die een centrale rol vervullen in het ambtelijk integriteitsbeleid, zou dat wel moeten.

In 2007 is bij de vaststelling van het beleid besloten om periodiek aan zowel de OR als de raad te rapporteren, maar de rekenkamer concludeert dat een periodieke rapportage c.q. verantwoording over het integriteitsbeleid én van geconstateerde integriteitsschendingen ontbreekt. Voorgestelde indicatoren zijn in de afgelopen jaren ook niet bijgehouden. Incidenten worden slechts mondeling gerapporteerd en een overzicht ontbreekt, en daarmee is een systematische evaluatie van het beleid niet mogelijk. Er is daardoor geen goed zicht op de stand van zaken ten aanzien van de ambtelijke integriteit. Het succes van het beleid in termen van de integriteitsbeleving onder ambtenaren wordt niet gemeten, hoewel er wel plannen zijn dit in het kader van personeelstevredenheidsonderzoek te gaan onderzoeken. Dit alles betekent dat er geen sprake is van een complete beleidscyclus.

#### *Aanbevelingen (voor de raad) ten aanzien van het beleid voor raad en college*

1. Stel op korte termijn de in het raadsvoorstel van maart 2013 voorgestelde beleidsaanpassingen vast.
2. Maak een (beknopt) raadsvoorstel, ter aanvulling op dat van maart 2013, ten aanzien van het integriteitsbeleid voor het college, en probeer – hoe lastig ook – doelstellingen te formuleren waarover periodiek kan worden gerapporteerd.
3. Maak bij de behandeling van het genoemde raadsvoorstel als raad duidelijke afspraken over de vraag of en op welke wijze je als raad periodiek over het integriteitsbeleid van raad én college spreekt. Een evaluatie van de effecten zal lastig zijn, maar denk bijvoorbeeld aan een rapportage halverwege de komende raadsperiode die in een raadsconferentie wordt besproken.



4. Zorg op korte termijn voor de regelingen die nu nog ontbreken, met name die voor de melding van financiële belangen voor zowel raadsleden als collegeleden.
5. Bespreek in de raad en met (nieuwe) collegeleden expliciet het belang van voorbeeldgedrag, liefst in het openbaar. Daarvoor zijn ook instrumenten door het eerdergenoemde bureau BIOS ontwikkeld.

*Aanbevelingen (voor het college) ten aanzien van het beleid voor de ambtelijke organisatie*

1. Actualiseer op korte termijn de bestaande beleidsnota uit 2007 en de bijbehorende implementatieparagraaf en schrap alle maatregelen en instrumenten die niet wenselijk of haalbaar zijn gebleken. Een voorbeeld is de verplichting om alle ambtenaren een integriteitstraining te laten volgen: deze is in de praktijk vervangen door een beknopte module tijdens het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers, en verwoord dat dan ook op die manier.
2. Maak bij de actualisatie van de beleidsnota in de geactualiseerde nota duidelijk wat de relatie is tussen de daarin vervatte 'zachte kant' van het beleid met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere aanverwante beleidsterreinen. De rekenkamer denkt hierbij nadrukkelijk ook aan wat eerder in dit rapport de 'harde kant' van het integriteitsbeleid is genoemd, de interne controles.
3. Geef uitvoering aan het voornemen om de stand van de integriteit en de integriteitsbeleving in de ambtelijke organisatie te onderzoeken, al dan niet in het kader van een personeelstevredenheidsonderzoek. Dit biedt de ambtelijke leiding en portefeuillehouder zicht op de staat van de integriteit en integriteitsbeleving, en is bovendien voor medewerkers een belangrijk signaal dat integriteit serieus wordt genomen.
4. Besteed extra aandacht (en middelen) aan integriteitstrainingen voor leidinggevendenden. Juist omdat de leidinggevende een cruciale rol heeft in de verankering van het integriteitsbeleid in de gemeentelijke organisatie moet elke nieuwe leidinggevende direct bij aanstelling een training volgen. De training moet betrekking hebben op zowel de eigen morele oordeelsvorming als de begeleiding van integriteitsoverleggen in het eigen organisatieonderdeel.
5. Zorg op korte termijn voor een aantal regelingen, procedures en nadere uitwerkingen die nu nog ontbreken (en beleg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op duidelijke wijze in de organisatie), zoals:



- a) een specifieke regeling voor functionarissen die veel omgaan met vertrouwelijke informatie. Dat kan méér behelzen dan alleen voorschriften. Gedacht kan ook worden aan bijvoorbeeld een extra cursus.
  - b) een meldings- en onderzoeksprotocol voor integriteitsincidenten. Plaats dat op intranet. Dat is niet alleen praktisch ingeval het plotseling nodig is, maar is voor medewerkers een teken dat integriteit serieus wordt genomen.
  - c) een dossier met (geanonimiseerde) informatie over integriteit voor leidinggevend.
6. Beleg ergens in de organisatie de taak om:
- a) een overzicht bij te houden van de door medewerkers c.q. leidinggevend gevolgde trainingen, daarover periodiek aan directieteam en/of portefeuillehouder te rapporteren en te zorgen dat de gaten worden opgevuld.
  - b) periodiek het overzicht van kwetsbare functies en bijbehorende controlemaatregelen te actualiseren, en dit te laten behandelen in het directieteam. Overweeg om deze functies niet alleen te inventariseren, maar medewerkers op deze functies ook verplicht te laten rouleren.
  - c) het overzicht van nevenfuncties actueel te houden, en van alle vereiste functionarissen openbaar te maken. Overweeg om de in de accountantswereld gebruikelijke werkwijze over te nemen dat medewerkers periodiek (bijvoorbeeld bij het beoordelingsgesprek) hun eigen overzicht opnieuw ondertekenen.
7. Rapporteer periodiek over het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie aan de raad en OR. Denk van tevoren na of je over incidenten rapporteert, of over de uitvoering en resultaten van het beleid in algemene zin, of allebei. Maak hierbij eventueel gebruik van de BIOS-rapportagesystematiek.



## Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht  
Mw. K. Peters, voorzitter  
Montenakerbank 40  
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP  
Reactie op RKM rapport  
"Integriteitsbeleid gemeente Maastricht"

DATUM  
15 januari 2014

BIJLAGEN

BEHANDELD DOOR  
IM (Iris) Schols / Il (Ids) Bierma

DOORKIESNUMMER  
043 350 43 54

ONZE REFERENTIE

E-MAILADRES  
Iris.schols@maastricht.nl

FAXNUMMER  
043 350 42 30

UW REFERENTIE  
KP/MH 13266

Geachte mevrouw,

Naar aanleiding van uw brief van 18 december 2013 en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Integriteitsbeleid gemeente Maastricht" maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapportage te reageren, alvorens u deze in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

### **Kernvragen van uw onderzoek**

Hoe ziet het integriteitsbeleid van de gemeente Maastricht er uit voor de drie te onderscheiden geledingen raad, college en ambtelijke organisatie? En hoe is het gesteld met de uitvoering en verankering ervan?

### **Normenkader ambtelijke organisatie**

Het college constateert dat u de checklist van BIOS hanteert bij het beoordelen van het integriteitsbeleid van de ambtelijke organisatie. Deze checklist wijkt op enkele onderdelen af van de basisnormen, zoals die in 2007 door de gezamenlijke koepels voor overheidspersoneel met de minister van BZK zijn overeengekomen en welke wij hanteerden bij het vaststellen van het integriteitsbeleid van de ambtelijke organisatie. Daardoor is de beoordeling van uw rapport op deze onderdelen voor ons lastig, zonder overigens daarmee aan te geven dat de checklist van BIOS geen goed beeld zou geven van het gevoerde beleid. Alleen, het is niet onze maatstaf.



### Financiële belangen voor bestuurders

Een norm in uw onderzoek is onder meer “Er is een regeling voor de melding van financiële belangen voor bestuurders (norm 8, paragraaf 2.3). Voor een toelichting op uw norm verwijst u in bijlage 3 van uw rapport naar “Modelaanpak basismethoden integriteit openbaar bestuur en politie (2006)”.

De volgende omschrijving wordt in dat document bij deze norm gegeven: *Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen, enz. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Het ligt in de rede dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.*

### Conclusie RKM

Aan de norm “Er is een regeling voor de melding van financiële belangen” wordt in belangrijke mate niet voldaan.

### Reactie college

Het melden van financiële belangen - voor bestuurders in het dagelijks bestuur, voor volksvertegenwoordigers in het algemeen bestuur - is zoals de RKM terecht opmerkt wettelijk niet verplicht. Daarom ontbreekt een expliciete verplichting in ons integriteitsbeleid. Toch deelt het college de conclusie van de RKM niet.

Zo gelden voor wethouders de volgende regels:

- Gedragscodex

#### Artikel 6 Belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's

*U bent alert op situaties in uw bestuurswerk waarin u met privérelaties te maken krijgt. U licht de burgemeester in over aanvragen en offertes van vrienden, familieleden of bedrijven waarin zij werkzaam zijn. U voorkomt de schijn van vriendjespolitiek en behandelt dergelijke aanvragen niet zelf en onthoudt zich van de besluitvorming daarover.*

- Reglement van Orde van de Raad

#### Artikel 7a. Benoemingsprocedure wethouders

1. De voorzitter van de raad stelt een ad hoc-commissie “Geloofsbrieven wethouders” in, die onderzoekt of de kandidaat-wethouders voldoen aan de voorwaarden die de Gemeentewet aan wethouders stelt en de raad hierover schriftelijk adviseert.
2. De ad hoc-commissie “Geloofsbrieven wethouders” bestaat uit vier leden van de raad.
3. De kandidaat-wethouder overlegt de documenten en informatie die nodig zijn voor de in het hiernavolgende lid door de commissie “Geloofsbrieven wethouders” te verrichten toetsing. De kandidaat-wethouder maakt bovendien alle overige door hem/haar in dat verband relevant geachte informatie aan de commissie kenbaar.
4. De commissie “Geloofsbrieven wethouders” toetst de van de kandidaatwethouder ontvangen documenten en informatie aan de hand van in elk geval een viertal voorschriften:
  - de artikelen 35, 36a, 10 en 41a Gemeentewet (benoembaarheidsvereisten)
  - de artikelen 41b en 12 Gemeentewet (nevenfuncties)
  - artikel 36b Gemeentewet (onverenigbare functies)
  - de artikelen 41c, 15 en 46 Gemeentewet (onverenigbare of verboden handelingen).



5. *De commissie verricht zijn werkzaamheden in een niet openbare vergadering waarvan geen verslag wordt gelegd.*
6. *De kandidaat-wethouder wordt in de gelegenheid gesteld de documenten en aangedragen informatie mondeling toe te lichten.*
7. *Op basis van de beoordeelde informatie formuleert de commissie "Geloofsbrieven wethouders" een schriftelijk, beargumenteerd, advies aan de raad ten aanzien van de benoembaarheid van de voorgedragen wethouder(s) op grond van de voornoemde voorwaarden die de Gemeentewet hieraan stelt. Indien de ad hoc -commissie niet unaniem is in zijn oordeel wordt hiervan melding gemaakt in het advies.*
8. *De burgemeester draagt zorg voor de integriteittoets ten aanzien van de wethouders.*

De integriteittoets (lid 8) wordt momenteel uitgevoerd door het Regionaal Informatie en expertisecentrum Limburg (RIEC). Onderdeel van die toets zijn de financiële belangen van wethouders. Tot zover de positie van wethouders.

Voor de burgemeester is er eveneens een gedragscode. De toets op de integriteit van de burgemeester is een verantwoordelijkheid van de CdK die ook met instrumenten daarvoor is uitgerust. Bij de (her)benoeming van een burgemeester is de vertrouwenscommissie niet zelf gerechtigd tot het doen van onderzoek naar de kandidaten. Dat kan uitsluitend via de CdK.

Voor wat raadsleden en de burgemeester in zijn rol als voorzitter van de raad past het college terughoudendheid te reageren op uw toetsingsnorm "Er is een regeling voor de melding van financiële belangen".

#### **Ambtenaren en vertrouwelijke informatie**

Een andere toets in uw onderzoek betreft uw vraag of er voor ambtenaren - die functioneel veel met vertrouwelijke informatie te maken hebben - nadere voorschriften worden bepaald (norm 15, paragraaf 3.3). Naar het oordeel van het college is dit een goed voorbeeld, waarbij "onze" norm ruimer is dan die welke BIOS hanteert, nu wij álle medewerkers bij het afleggen van de ambtseed of de belofte expliciet vragen de vertrouwelijkheid van informatie te waarborgen. Dit gaat verder dan een gedifferentieerd beleid voor specifieke categorieën personeel, terwijl aan de norm van BIOS naar de letter niet wordt voldaan.

#### **Afleggen van verantwoording**

Tijdens uw onderzoek aangaande het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie heeft u getoetst in welke mate het bevoegd gezag in overeenstemming met het democratisch gekozen orgaan vaststelt, hoe er jaarlijks op de vastgestelde wijze verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving ervan (norm 29).

Een bewuste keuze van directieteam én college is volgens u de belangrijkste reden voor het niet ontwikkeld zijn van een rapportagesystematiek rondom integriteit, hoewel dit wel als actiepunt is omschreven in het implementatieplan horende bij de nota integriteitsbeleid.

Voor de goede orde merken wij hierover op, dat dit geen collegebesluit is, maar een besluit van de directieraad uit 2009 inzake de prioritering in de uitvoering van het implementatieplan. Op basis van uw constatering reikt het directieteam in overleg met de portefeuillehouder P&O het college een voorstel aan hoe het implementatieplan aan te passen inclusief planning wanneer dit te realiseren.



## Aanbevelingen

Om de discussie in de Raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen die het gevolg zijn van uw breed gekozen vraagstelling, laten wij in deze reactie de verder te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing. We gaan verder alleen nog in op de aanbevelingen.

### Aanbeveling Raad 1

*Stel op korte termijn de in het raadsvoorstel van maart 2013 voorgestelde beleidsaanpassingen vast.*

#### Reactie college

In deze aanbeveling kunnen wij ons vinden.

### Aanbeveling Raad 2

*Maak een (beknopt) raadsvoorstel, ter aanvulling op dat van maart 2013, ten aanzien van het integriteitsbeleid voor het college, en probeer – hoe lastig ook – doelstellingen te formuleren waarover periodiek kan worden gerapporteerd.*

#### Reactie college

Het college is zeer geïnteresseerd in de ideeën die u heeft over mogelijke integriteitsdoelstellingen voor het college (aanvullend op onze huidige instrumentele doelstellingen) en staat hier dan ook voor open.

### Aanbeveling Raad 3

*Maak bij de behandeling van het genoemde raadsvoorstel als raad duidelijke afspraken over de vraag of en op welke wijze je als raad periodiek over het integriteitsbeleid van raad én college spreekt. Een evaluatie van de effecten zal lastig zijn, maar denk bijvoorbeeld aan een rapportage halverwege de komende raadsperiode die in een raadsconferentie wordt besproken.*

#### Reactie college

De bespreking van dit RKM rapport wordt gekoppeld aan de evaluatienota van de raad over het integriteitsbeleid. Agendering is voorzien in de raadsvergadering van 18 februari 2014, nog voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart. In dat raadsvoorstel is tevens een concreet voorstel opgenomen voor periodieke bespreking in de komende raadsperiode.

### Aanbeveling Raad 4

*Zorg op korte termijn voor de regelingen die nu nog ontbreken, met name die voor de melding van financiële belangen voor zowel raadsleden als collegeleden.*

#### Reactie college

Deze aanbeveling delen wij, waarbij wij overigens wel verwijzen naar onze eerder in deze brief gemaakte opmerkingen over financiële belangen.

### Aanbeveling Raad 5

*Bespreek in de raad en met (nieuwe) collegeleden expliciet het belang van voorbeeldgedrag, liefst in het openbaar. Daarvoor zijn ook instrumenten door het eerdergenoemde bureau BIOS ontwikkeld.*

#### Reactie college

Het college kan zich vinden in uw aanbeveling om met (nieuwe) collegeleden expliciet het belang van voorbeeldgedrag te bespreken. Dit gebeurt overigens niet in het openbaar. Het college kan zich bovendien voorstellen dat dit een expliciet onderdeel van de integriteitstoets van de wethouders wordt.

### Aanbeveling College 1

*Actualiseer op korte termijn de bestaande beleidsnota uit 2007 en de bijbehorende implementatieparagraaf en schrap alle maatregelen en instrumenten die niet wenselijk of haalbaar zijn gebleken.*

#### Reactie college

U laat zich in positieve bewoordingen uit over de beleidsnota "Integriteit, een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid" zoals vastgesteld in 2007. Een fundamentele herziening van deze nota is





naar het oordeel van het college dan ook niet aan de orde. Wel ziet het college meerwaarde in een actualisering van de nota op basis van opgedane ervaringen en nieuwe inzichten.

Belangrijker vindt het college de aanbeveling, het bij de nota behorende Implementatieplan te herzien. Deze aanbeveling wordt onverkort overgenomen, zie ook onze reactie op pagina 2 van deze brief. Overigens bevat het voorbeeld bij deze aanbeveling een onjuiste aanname: de module integriteit bij de introductie van nieuwe medewerkers is niet in de plaats getreden van de verplichte integriteitstraining voor alle medewerkers. Voor deze verplichte training is in de praktijk inmiddels een vrijwillige training in de plaats getreden. Een substantieel aantal teams heeft hieraan deelgenomen.

### **Aanbeveling College 2**

*Maak bij de actualisatie van de beleidsnota in de geactualiseerde nota duidelijk wat de relatie is tussen de daarin vervatte 'zachte kant' van het beleid met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere aanverwante beleidsterreinen. De rekenkamer denkt hierbij nadrukkelijk ook aan wat eerder in dit rapport de 'harde kant' van het integriteitsbeleid is genoemd, de interne controles.*

#### Reactie college

Het college neemt deze aanbeveling over en zal bij de actualisatie van het Implementatieplan hieraan aandacht besteden. Overigens wordt door het overdragen van inkoop en aanbesteding aan het SSC Zuid Limburg de feitelijke betrokkenheid van de gemeente beperkter dan voorheen.

### **Aanbeveling College 3**

*Geef uitvoering aan het voornemen om de stand van de integriteit en de integriteitbeleving in de ambtelijke organisatie te onderzoeken, al dan niet in het kader van een personeelstevredenheidsonderzoek.*

#### Reactie college

Deze aanbeveling wordt overgenomen en was ook al voorzien bij het eerstvolgende medewerkers-tevredenheidsonderzoek.

### **Aanbeveling College 4**

*Besteed extra aandacht (en middelen) aan integriteitstrainingen voor leidinggevend. Juist omdat de leidinggevende een cruciale rol heeft in de verankering van het integriteitsbeleid in de gemeentelijke organisatie moet elke nieuwe leidinggevende direct bij aanstelling een training volgen. De training moet betrekking hebben op zowel de eigen morele oordeelsvorming als de begeleiding van integriteitsoverleggen in het eigen organisatieonderdeel.*

#### Reactie college

Omdat integriteit een kerncompetentie is voor alle medewerkers en dus ook voor leidinggevend wordt hierop bij hun ontwikkeling gestuurd. In de gemeentebrede opleidingsgids – beschikbaar medio 2014 - wordt een module integriteit voor leidinggevend opgenomen, die desgewenst kan worden ingezet.





#### **Aanbeveling College 5a**

*Zorg op korte termijn voor een specifieke regeling voor functionarissen die veel omgaan met vertrouwelijke informatie. Dat kan méér behelzen dan alleen voorschriften. Gedacht kan ook worden aan bijvoorbeeld een extra cursus.*

##### Reactie college

Het gemeentelijk beleid gaat hierin verder dan de norm die BIOS en de RKM hanteren. Aan het onderwerp wordt bij alle medewerkers op verschillende momenten aandacht besteed. Een aparte training hiervoor wordt door het college overbodig geacht.

#### **Aanbeveling College 5b**

*Zorg op korte termijn voor een meldings- en onderzoeksprotocol voor integriteitsincidenten. Plaats dat op intranet. Dat is niet alleen praktisch ingeval het plotseling nodig is, maar is voor medewerkers een teken dat integriteit serieus wordt genomen.*

##### Reactie college

Het college neemt deze aanbeveling over en zal hier op korte termijn in voorzien.

#### **Aanbeveling College 5c**

*Zorg op korte termijn voor een dossier met (geanonimiseerde) informatie over integriteit voor leidinggevend.*

##### Reactie college

Uw suggestie tot het concentreren van informatie over integriteit voor leidinggevend delen wij. Wij willen dit niet via dossiers vormgeven, maar deze kennis beleggen bij een functionaris die een adviesrol kan vervullen richting management.

#### **Aanbeveling College 6a**

*Beleg ergens in de organisatie de taak om een overzicht bij te houden van de door medewerkers c.q. leidinggevend gevolgde trainingen, daarover periodiek aan directieteam en/of portefeuillehouder te rapporteren en te zorgen dat de gaten worden opgevuld.*

##### Reactie college

Via het binnenkort in te voeren E-HRM systeem worden dergelijke opleidingsgegevens geregistreerd en kunnen deze ook worden gebruikt bij de ontwikkeling van de competentie integriteit. Met behulp van dit systeem kunnen dan ook de bedoelde overzichten worden gegenereerd.

#### **Aanbeveling College 6b**

*Beleg ergens in de organisatie de taak om periodiek het overzicht van kwetsbare functies en bijbehorende controlemaatregelen te actualiseren, en dit te laten behandelen in het directieteam. Overweeg om deze functies niet alleen te inventariseren, maar medewerkers op deze functies ook verplicht te laten rouleren.*

##### Reactie college

Dit gebeurt in de praktijk al. Verplichte functieroulatie is met het oog op de schaalgrootte van de gemeente Maastricht niet realistisch, maar daar waar dit wenselijk of noodzakelijk is vindt dit al plaats.

#### **Aanbeveling College 6c**

*Beleg ergens in de organisatie de taak om het overzicht van nevenfuncties actueel te houden, en van alle vereiste functionarissen openbaar te maken. Overweeg om de in de accountantswereld gebruikelijke werkwijze over te nemen dat medewerkers periodiek (bijvoorbeeld bij het beoordelingsgesprek) hun eigen overzicht opnieuw ondertekenen.*

##### Reactie college

Het actueel houden van deze overzichten vindt periodiek plaats. Opgemerkt moet worden, dat hierbij ook een verantwoordelijkheid bij de medewerkers ligt om tussentijdse wijzigingen door te geven. Omdat het college zich realiseert, dat dit wellicht niet altijd consequent gebeurt vindt eens in de 3 à 4 jaar een update van deze overzichten plaats door alle medewerkers opnieuw naar hun nevenfuncties te vragen. Ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties constateert de rekenkamer dat de gemeente hieraan voldoet



(norm 20). Dit onderdeel van uw aanbeveling is naar het oordeel van het college dan ook overbodig. Tijdens de periodieke beoordelingsgesprekken komt integriteit bij alle medewerkers expliciet aan de orde en wordt ook de actualiteit van de opgegeven nevenfuncties besproken en in het beoordelingsformulier vastgelegd.

### **Aanbeveling College 7**

*Rapporteer periodiek over het integriteitsbeleid voor de ambtelijke organisatie aan de raad en OR. Denk van tevoren na of je over incidenten rapporteert, of over de uitvoering en resultaten van het beleid in algemene zin, of allebei. Maak hierbij eventueel gebruik van de BIOS-rapportagesystematiek.*

#### Reactie college

Het college kan zich vinden in een beleidsmatige rapportage aan raad en OR, maar niet op het niveau van geconstateerde integriteitsschendingen vanwege zorgvuldigheid en privacy.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een vruchtbare behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,



## Bronnenlijst

BIOS (2011) *Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers*, Den Haag.

BIOS (ongedateerd) *Integriteitswijzer*, Den Haag.

via deze link is de volledige Bios integriteitswijzer voor producten en diensten te downloaden:

<http://www.integriteitoverheid.nl/producten-en-diensten/producten-en-diensten/integriteitswijzer.html>

BIOS/CAOP (2009) *Handreiking Integriteitsrapportage. Verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid*, Den Haag.

BIOS/CAOP (2012) *Monitor integriteit openbaar bestuur. Integriteitsbeleid en -beleving*, Den Haag.

Eerste Kamer (2005) *Behandeling voorstel tot Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit* (EK 29436), 19 december 2005.

Gemeente Maastricht (2013) *Competentiegids Het Goede Gesprek – Tussenrapportage*, Maastricht, september 2013.

Gemeente Maastricht (2013) *Aanbestedingsprotocol*, Maastricht, mei 2013.

Gemeente Maastricht (2013) *Memo Update integriteit*, mei 2013.

Gemeente Maastricht (2013) *Raadsvoorstel Evaluatie integriteitsbeleid 2008*, Maastricht, maart 2013.

Gemeente Maastricht (2013) *HRM-visie Mensen maken Maastricht*, Maastricht, maart 2013.

Gemeente Maastricht (2013) *Maastricht beweegt mensen; mensen bewegen Maastricht*, Maastricht, januari 2013.

Gemeente Maastricht (2012) *Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht*, Maastricht, februari 2012.

Gemeente Maastricht (2012) *Integriteitsbeleid: de implementatieparagraaf vertaald naar een planning*, Maastricht.

Gemeente Maastricht (2011) Brief met rapportage integriteit aan de Commissaris van de Koningin, 2011/55352, Maastricht, 4 oktober 2011.

Gemeente Maastricht (2011) *Concerncontrollerstatuut gemeente Maastricht 2011*, Maastricht, september 2011.

Gemeente Maastricht (2010) Brief met beantwoording vragenlijst integriteitsbeleid aan de Commissaris van de Koningin, oktober 2010.

Gemeente Maastricht (2010) *Aanpassing gedragscode Maastricht*, 2010-00835, Maastricht, 8 januari 2010.

Gemeente Maastricht (2009) *Stand van zaken integriteitbeleid gemeente Maastricht per 29 juni 2009*, Maastricht.



Gemeente Maastricht (2008) *Balanceren met belangen. Integriteit in het openbaar bestuur – verslag van een mini-symposium*, Maastricht.

Gemeente Maastricht (2008) *Beslissing en toezegging inzake integriteitsbeleid* (Raadsvoorstel 109-2007), Maastricht, maart 2008.

Gemeente Maastricht (2008) *Nota Integriteitsbeleid gemeente Maastricht*, maart 2008.

Gemeente Maastricht (2008) Memo 'Toepassing van de Integriteitsstoets voor raadsleden in de praktijk' - ref. 2008-12660, Maastricht, maart 2008.

Gemeente Maastricht (2007) *Nota Integriteit: een kwestie van gerechtigheid, betrouwbaarheid en openheid*, Maastricht.

Gemeente Maastricht (2007) *Integriteitsbeleid: hoe gaan we dat doen. Implementatieplan en de relatie naar de programmalijnen van de uitdaging*, Maastricht.

Gemeente Maastricht (2004) *Gedragcode ambtenaren gemeente Maastricht*, Maastricht.

Gemeente Maastricht (ongedateerd) Regeling nevenwerkzaamheden gemeente Maastricht, zoals gepubliceerd op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/>

Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal en K. Steenbergen (2010) *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Ministerie van BZK, VNG, IPO en UvW (2011) *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen – met modelgedragcode*, Den Haag.

Ministerie van BZK, VNG, IPO, UvW en NPI (2006) *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*, Den Haag.

Provincie Limburg (2013) Brief van de Commissaris van de Koningin aan de burgemeesters en de voorzitters van de waterschappen, 26 april 2013, Maastricht.

Rekenkamer Maastricht (2008) *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*, Maastricht.

Zwieten, M. van, en A. Verbeeck (2012) *Grijs. Onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit*, in opdracht van het ministerie van BZK, juni 2012.



## Bijlage 1 Algemene normen voor goed (integriteits)beleid

In 2008 publiceerde de Rekenkamer Maastricht het rapport 'Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen'. Dat rapport bevat een set normen waar beleid aan moet voldoen, wil het tijdens of na de uitvoering op effectiviteit kunnen worden onderzocht. Deze normen zijn aangevuld met normen afkomstig uit wetenschappelijk onderzoek op het terrein van integriteit in het lokaal bestuur.<sup>57</sup>

### 1. Beleidsvisie

Effectief integriteitsbeleid is gebaseerd op een duidelijke beleidsvisie. Daarbij is er volgens deskundigen keus uit 2 hoofdrichtingen. De nalevingsstrategie of controlerende benadering legt de nadruk op het afdwingen van gewenst gedrag, terwijl de stimuleringsstrategie (de op vertrouwen gebaseerde benadering) de nadruk legt op het stimuleren van gewenst gedrag. De twee hoofdstrategieën verschillen in hun achterliggende filosofie en mensbeeld. Er zijn aanwijzingen dat een mix van beide strategieën het beste werkt, maar belangrijk is vooral dat bij de vormgeving van het beleid de gekozen strategie(ën) wordt geëxpliciteerd.

### 2. Institutionele verankering

Effectief integriteitsbeleid vereist een institutionele verankering in de organisatie. Dit wil zeggen dat de normen zijn geëxpliciteerd (in regels, gedragscodes en andere vormen) en een expliciete plaats in het organisatiebeleid hebben. Deze norm overlapt in zekere zin met het wettelijke vereiste dat een gemeente een integriteitsbeleid moet hebben.

### 3. Beleid en instrumenten zijn toegespitst op doelgroepen

Uit al het beschikbare onderzoek blijkt dat er (meer dan) genoeg keus is uit instrumenten van integriteitsbeleid, maar dat vooral belangrijk is dat de keus wordt afgestemd op de verschillende doelgroepen en de voor deze doelgroep specifieke probleemanalyse.

### 4. Beleid voor de hele organisatie

Deze voorwaarde lijkt in strijd met de vorige, maar is dat niet. Van belang voor een effectief beleid is dat het zich richt op de hele organisatie, dus op alle verschillende geledingen. Daarvoor kan het nodig zijn dat het beleid wordt gedifferentieerd, maar hier wordt bedoeld

---

<sup>57</sup> J.H.J. van den Heuvel e.a. (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers/Vrije Universiteit.



dat niet bij voorbaat bepaalde onderdelen c.q. doelgroepen buiten het integriteitsbeleid worden gelaten.

5. Centrale actor

In de organisatie moet een centrale actor zijn die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten.

6. Duidelijke doelen

Het beleid kent concrete en evalueerbare doelstellingen die SMART zijn geformuleerd.

7. Indicatoren

Het beleid kent (voldoende en goede) indicatoren die gebruikt kunnen worden om later het succes van het beleid te beoordelen. Dit zijn bij voorkeur effectindicatoren of outputindicatoren, maar kunnen eventueel ook procesindicatoren of inputindicatoren zijn.

8. Middeleninzet

In het beleid moet duidelijk aangegeven zijn welke instrumenten, financiële en personele middelen worden ingezet. Hier hoort ook bij dat de gemeente duidelijkheid schept over haar eigen rol en mogelijkheden in het bereiken van de gestelde doeleinden, en over de eventuele partners die nodig zijn bij de uitvoering van het beleid.

9. Beleidstheorie

In het beleid moet duidelijk zijn aangegeven hoe de inzet van een bepaald instrument naar verwachting leidt tot het beoogde effect.

10. Evaluatie

Duidelijk moet zijn wanneer, hoe en door wie het beleid zal worden geëvalueerd, en dit moet ook daadwerkelijk gebeuren.

11. Uitvoering van beleid

Goed beleid vraagt om een goede uitvoering. Zeker op het vlak van integriteit is dat voor de geloofwaardigheid van belang, want papier is geduldig en de werkelijkheid weerbarstig. De norm die gehanteerd wordt daarom dat geselecteerde beleidsinstrumenten en geplande acties daadwerkelijk worden toegepast en uitgevoerd.



[illegible]



[illegible]

1. On grond van de Ambtenarenwet (*Aloude*) en Basisvormen Intersiteit (*nod*) | 2. Uijt de memoire van toelichting an de Ambtenarenwet en Modelaanwet besnoemen intersiteit | 3. Voor achtergrond over intersiteit, diverse inducten modellen en het analytisch zie website ([www.intersiteitoverheid.nl](http://www.intersiteitoverheid.nl))





## **Bijlage 3    Gehanteerde normen voor integriteitsbeleid voor raad en college**

1. Het integriteitsbeleid, dat in ieder geval de visie en ambities ten aanzien van politieke en bestuurlijke integriteit omvat, is schriftelijk vastgelegd. (bron: BIOS-Integriteitswijzer)
2. In het beleid is aangegeven hoe het integriteitsbeleid wordt bewaakt en geëvalueerd. (bron: BIOS-Integriteitswijzer)
3. Er is een integriteitsfunctionaris/-coördinator voor integriteitskwesties van raadsleden en collegeleden. (bron: BIOS-Integriteitswijzer)
4. Raadsleden en collegeleden worden bewust gemaakt van dilemma's op het gebied van integriteit. (bron: BIOS-Integriteitswijzer en BIOS-Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers uit 2011)
5. Voor raadsleden en college geldt een gedragscode, die goed kenbaar is voor betrokkenen. (bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, 2006)
6. Er is een regeling voor de melding en bezoldiging van nevenfuncties. (bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, 2006)
7. Er is een regeling voor deelname aan besluitvorming en stemming en ter voorkoming van verboden overeenkomsten/handelingen. (bron: Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen uit 2011)
8. Er is een regeling voor de melding van financiële belangen. (bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, 2006)
9. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegde derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. (bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, 2006)
10. Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen, die in ieder geval een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen bevat. (bron: Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, 2006)



11. Zorg voor een duidelijke regeling voor onkostenvergoedingen en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen, en spreek gedragsregels af voor zaken als buitenlandse reizen. (bron: Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen uit 2011)
12. Regels rondom de onderlinge omgang (bron: BIOS-Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers, 2011)