
Plan van aanpak

Onderzoek Integriteitsbeleid gemeente Maastricht

mei 2013



RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw 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

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
3	Normenkader van het onderzoek	3
4	Aanpak van het onderzoek	4
5	Planning en kosten	4

1 Inleiding

Voor burgers is de integriteit van bestuurders, politici 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. De 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 beknopt 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 er een projectorganisatie mee heeft belast. 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.

2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De voornaamste doelstelling van dit rekenkameronderzoek is om de bestaande (beleids)situatie in kaart te brengen en vast te stellen of het beleid in voldoende mate is geïmplementeerd en verankerd. Gezien de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen het gemeentelijke speelveld zal bij dit onderzoek het integriteitsbeleid voor het college, de raad en de ambtelijke organisatie afzonderlijk worden beschouwd. Het is niet de bedoeling om feitelijke integriteitsschendingen binnen de gemeente Maastricht op te sporen of om specifieke gevallen uit te diepen. Wel beoogt de rekenkamer met dit onderzoek het integriteitsbeleid binnen en buiten de gemeentelijke organisatie nadrukkelijk onder de aandacht te brengen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

Uit onderzoek¹ blijkt dat veel gemeenten in Nederland hun beleid op papier hebben ingevuld met min of meer dezelfde beleidsinstrumenten, hoewel dat niet betekent dat er geen verschillen in implementatie zijn. De rekenkamer wil weten hoe beleid en implementatie in Maastricht eruit zien en daarbij de Maastrichtse situatie nadrukkelijk in vergelijkend perspectief plaatsen. De Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012² biedt daarvoor een goede benchmark. Uit deze monitor blijkt dat bij de uitvoering van het integriteitsbeleid nogal eens omissies voorkomen. Noodzakelijke procedures zijn niet uitgewerkt, risico-inventarisaties ontbreken, het beleid (denk aan gedragscodes bijvoorbeeld) wordt niet geactualiseerd en rapportages inzake integriteitsbeleid zijn onvoldoende. Dit zijn zaken die van belang zijn voor een effectief beleid, en waaraan in dit onderzoek aandacht zal worden besteed.

3 Normenkader van het onderzoek

Het onderzoek zal starten met het opstellen van het beknopt normenkader. Daarvoor zijn diverse bronnen voorhanden.

Voor de beoordeling van de vormgeving van het beleid zullen de normen deels worden ontleend aan eerdere rekenkamerrapporten en met name het rapport *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen* uit 2007, waarin de rekenkamer ingegaan is op de vraag aan welke eisen goed beleid moet voldoen³.

Daarnaast zal de rekenkamer bestaande normen voor goed integriteitsbeleid op een rijtje zetten. Daarvoor bieden landelijke rapporten, waaronder het eerder genoemde rapport van de Vrije Universiteit, een aantal criteria:

- integriteitsbeleid moet gebaseerd zijn op een combinatie van een stimulerings- en nalevingsstrategie, met het accent op stimuleren;
- institutionele verankering is noodzakelijk, d.w.z. dat aan integriteitsbeleid een expliciete plaats in het organisatiebeleid moet zijn toegekend (denk aan gedragscodes, protocollen, etc.);
- er moet een centrale actor zijn die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en coördinatie van het integriteitsbeleid en de ontwikkeling van kerninstrumenten;
- er is een breed draagvlak voor het beleid nodig bij de diverse geledingen c.q. doelgroepen binnen de organisatie, waarbij de voorbeeldfunctie van leidinggevenden en verantwoordelijke bestuurders een belangrijke rol speelt.

Daarnaast heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2012 een onderzoek laten uitvoeren dat recente inzichten bijeenbrengt inzake factoren die van invloed zijn op het ontstaan van niet-integer gedrag in het lokaal bestuur én inzichten inzake beleid c.q. strategieën om hierop te sturen⁴. Tot slot biedt ook het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, verantwoordelijk voor de eerder genoemde Integriteitsmonitor, materiaal voor het vaststellen van de criteria waaraan een goed integriteitsbeleid moet voldoen, mede gebaseerd op de vereisten van de actuele wet- en regelgeving.

1 J.H.J. van den Heuvel, 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.

2 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012*

3 Rekenkamer Maastricht (2007) *Eindrapport onderzoek Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*, Maastricht.

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

4 Aanpak van het onderzoek

De beantwoording van het eerste deel van de onderzoeksvraag vergt het bestuderen van het geldende beleid in de gemeente: de geldende gedragscode(s), de gemeentelijke Nota Integriteitsbeleid uit 2007 en andere relevante beleidsdocumenten. Ter controle en aanvulling op het documentenonderzoek zullen zo nodig gesprekken worden gevoerd met de voor het integriteitsbeleid verantwoordelijke ambtenaren en/of bestuurder(s), en met de griffier voor wat betreft het beleid ten aanzien van de raad. Getracht zal worden om een oordeel over de kwaliteit van het beleid uit te spreken, gebaseerd op de gehanteerde uitgangspunten en de vormgeving van het beleid, en daar zo mogelijk aanbevelingen aan te verbinden.

Voor de beantwoording van het tweede deel van de vraag zal de rekenkamer zich baseren op rapportages die al dan niet vanwege wettelijke verplichtingen binnen de gemeente voorhanden (zouden moeten) zijn. Ook zullen enkele aanvullende gesprekken worden gevoerd, indien mogelijk te combineren met de gesprekken ten behoeve van het documentenonderzoek.

In dit deel van het onderzoek gaat het erom zicht te krijgen op de mate waarin het 'papierbeleid' daadwerkelijk wordt uitgevoerd en is ingebed in de organisatie. Diverse van de voorgenomen maatregelen (onder meer in de Nota Integriteitsbeleid) zijn erop gericht om het onderwerp integriteit voortdurend bespreekbaar te maken en onder de aandacht te brengen bij de genoemde doelgroepen binnen de gemeentelijke organisatie. Onderzocht zal worden in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk zijn genomen en door de jaren heen zijn verankerd in de organisatie, zodanig dat ze deel zijn gaan uitmaken van de routines en procedures in de organisatie. Ook dit deel van het onderzoek geeft mogelijk aanleiding tot het doen van concrete aanbevelingen.

De rekenkamer zal nadrukkelijk niet proberen vast te stellen of het beleid effectief is, in de zin van voldoende integriteitsbesef bij de drie genoemde geledingen binnen de gemeentelijke organisatie. Een dergelijk grootschalig onderzoek zou de rekenkamer onevenredig veel tijd en geld kosten. Anderen, waaronder de gemeente zelf, zijn hiervoor beter geëquipeerd. De effectiviteit van het beleid zal ook niet worden onderzocht door feitelijke integriteitsschendingen te onderzoeken, in aantal, soort en zwaarte. Los van de vraag of dat een goede maatstaf is voor de mate van integriteitsbesef in de organisatie is er ook geen goede nulmeting beschikbaar waarmee het resultaat zou kunnen worden vergeleken.

5 Planning en kosten

Stap	Gereed	Geraamde tijdsbesteding in dagen
Stap 1: Voorbereiding plan van aanpak	februari-april 2013	3
Stap 2: Onderzoek beleid: deskresearch en enkele interviews	mei 2013	2
Stap 3: Onderzoek implementatie en verankering: deskresearch en enkele interviews	juni 2013	3
Stap 4: Opstellen nota van bevindingen plus eindrapport	juli 2013	3
Overleg rekenkamer reguliere vergaderingen en kosten secretariaat		p.m.
Totaal aantal dagen		11