

Rapportage

Analyse ambtelijk en politiek integriteitbeleid

Gemeente Helmond

Governance & Integrity

Bezoekadres	: Westzijde 78, 1506 EG Zaandam
Postadres	: Sparrenweg 11, 1091 HN Amsterdam
Contactpersoon secretariaat	: Marga Lamers
E-mail	: m.lamers@gi-nederland.com
Telefoon	: 088-7000400
KvK-nummer	: 34175599
Bankrekeningnummer	: NL17INGB0009232465
Btw-nummer	: 8110289020

Rapportage beleidsanalyse Helmond

Uitgave	: 24 februari 2014
Documentnummer	: RAP2013-006 ES HEL
Analisten	: Esther Sinnema & Frans Geraedts
Contactpersoon	: Esther Sinnema
E-mail	: e.sinnema@gi-nederland.com

Inhoudsopgave

Inleiding	4
------------------	----------

Deel I Ambtelijk integriteitbeleid

1	Opzet en conclusie	6
2	Ambitieniveau wettelijke verplichtingen	7
3	Ambitieniveau werkend integriteitsysteem	8
4	Aanbevelingen	16
Bijlage 1	Toets aan wettelijke verplichtingen	19
Bijlage 2	Toets aan werkend integriteitsysteem	25

Deel II Politiek integriteitbeleid

1	Opzet en conclusie	29
2	Ambitieniveau wettelijke verplichtingen	30
3	Ambitieniveau werkend integriteitsysteem	31
4	Aanbevelingen	35
Bijlage 3	Toets aan wettelijke verplichtingen	37
Bijlage 4	Overzicht gesprekspartners	38

Inleiding

De gemeente Helmond heeft Governance & Integrity (G&I) gevraagd om haar ambtelijke en politieke integriteitbeleid te analyseren en hiervan in een rapportage verslag te doen. Helmond heeft geconstateerd dat er ruimte is om het integriteitsstelsel uit te bouwen en te versterken. De gemeente streeft naar een optimale inrichting en werking, op *best practices* gebaseerd.

Werken aan de integriteit van de Nederlandse overheid is een kwestie van regulier onderhoud. Ambtelijke organisaties en politieke organen in Nederland worden gekenmerkt door een hoog niveau van integriteit. Inspanningen horen erop gericht te zijn de fundamenteën onder het bereikte integriteitsniveau te verstevigen en het waar mogelijk verder te verhogen. De verantwoordelijkheid die de gemeente Helmond neemt om deze beleidsanalyse te laten uitvoeren moet in dit licht worden gezien.

De laatste twintig jaar zijn in de ontwikkeling van ambtelijk integriteitsbeleid in Nederland grote vorderingen geboekt. Succesvolle strategieën en instrumenten werden in een samenhangend programma gecombineerd, waarmee ambtelijke organisaties gericht aan hun integriteit kunnen werken. Deze *best practices* vormen, in combinatie met het totaal aan wettelijke verplichtingen, het referentiekader voor de analyse van het ambtelijk integriteitsbeleid van de gemeente Helmond waarvan de resultaten in deel I van deze rapportage worden weergegeven.

In de politiek is de situatie anders; daar is van een systematische aanpak vooralsnog geen sprake. De taak van integriteitsorganen binnen de (gemeente)politiek is nog niet uitgekristalliseerd en wat een werkend integriteitsstelsel behelst zal gaandeweg moeten worden uitgevonden. Goede aanknopingspunten zijn er wel. Van daaruit vertrekt deel II van deze rapportage, waarin het Helmondse beleid met betrekking tot de integriteit van de gemeenteraad en het college van B&W onder de loep wordt genomen.

De dubbele beleidsanalyse mondt uit in aanbevelingen die voor de gemeente Helmond een aanzet kunnen vormen tot vervolgstappen in de komende jaren.

Deel 1 Ambtelijk integriteitbeleid

1 Opzet en conclusie

In deel 1 van deze beleidsanalyse beschrijven en beoordelen wij het ambtelijke integriteitbeleid van de gemeente Helmond vanuit twee invalshoeken:

1. *Wettelijke verplichtingen* – het integriteitbeleid wordt getoetst aan de in de wet vastgelegde verplichtingen.
2. *Werkend integriteitsysteem* – er wordt onderzocht of het beleid resulteert in een integriteitsysteem dat de integriteit van de organisatie borgt.

De mate waarin het integriteitbeleid van een organisatie ‘adequaat’ te noemen is, is sterk afhankelijk van de ambities van die organisatie. G&I kan integriteitbeleid op drie niveaus toetsen.

Ambitieniveau	Omschrijving
III <i>Avant-garde</i>	De gemeenteorganisatie draagt bij aan het verder ontwikkelen van de integriteit van overheidsorganisaties (in de regio).
II <i>Werkend integriteitsysteem</i>	De gemeenteorganisatie heeft zich erop ingericht recht te doen aan de mensen en organisaties waarmee en waarvoor ze werkt.
I <i>Wettelijke verplichtingen</i>	De gemeenteorganisatie voldoet aan de wettelijke verplichtingen.



Voor de gemeente Helmond is het, gelet op de eigen ambities en de grootte van de organisatie, realistisch om het integriteitbeleid op de eerste twee niveaus te toetsen. Het eerste niveau is verplicht,¹ het tweede niveau is verstandig en moreel geboden.

Uit de beleidsanalyse wordt geconcludeerd:

- dat de inschatting van de gemeente Helmond dat zij met haar ambtelijke integriteitbeleid nog niet op alle punten aan de wettelijke verplichtingen voldoet, juist is. Van belang is vooral het opstellen van een meerjarenbeleidsplan, met specifieke aandacht voor scholing en vorming;
- dat het bestaande beleid nog niet heeft geresulteerd in een systeem dat de integriteit van de gemeentelijke organisatie voldoende borgt. Om hierin te voorzien zou een moreel leerproces moeten worden geïnstalleerd en de handhavingspraktijk moeten worden verbeterd.

In hoofdstuk 2 en 3 lichten wij onze bevindingen nader toe. Bijlage 1 en 2 geven het resultaat van de analyse weer op detailniveau. Hoofdstuk 4 bevat aanbevelingen om op termijn tot een beleid te komen dat de ambtelijke integriteit in de gemeente Helmond optimaal borgt.

¹ Zie: ‘Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit’, in: *Staatsblad* 2005, 695. En zie: *Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie* (april 2006).

2 Toets op ambitieniveau wettelijke verplichtingen

Sinds 2005 vraagt de wetgever van ambtelijke organisaties dat zij een integriteitbeleid voeren. Voor de gemeente Helmond was dit destijds aanleiding tot het invoeren van een aantal verplicht gestelde regelingen, zoals een gedragscode en een Regeling Melding Misstand. Een overzicht ervan werd opgenomen in een Integriteitnota (2006). De inschatting van de gemeente Helmond dat zij met haar ambtelijke integriteitbeleid nog niet op alle punten aan de wettelijke verplichtingen voldoet, is juist. Zo ontbreekt het verplichte protocol bij onderzoek naar integriteitschendingen.

Verder is het zo dat het vaststellen van regelingen weliswaar een cruciale stap is, maar dat de wettelijke verplichting tot het voeren van een beleid meer vraagt van gemeenten. Opvallend is dat in het ambtelijk integriteitbeleid van Helmond vooral één substantieel element ontbreekt: medewerkers en leidinggevenden krijgen nagenoeg geen scholing en vorming aangeboden. Er is alleen een 'integriteitspel' (dat voornamelijk wordt gespeeld in de introductieperiode van nieuwe medewerkers) en voor managers heeft de integriteitcoördinator een modelpresentatie samengesteld. Zolang scholing en vorming zo marginaal, vrijblijvend en incidenteel van aard zijn, zal het resultaat hoogstens bewustwording (van regels) zijn.

Een andere verplichting waar in Helmond nog niet aan wordt voldaan is de jaarlijkse rapportage over het integriteitbeleid aan het college B&W en de ondernemingsraad.

In bijlage 1 zijn de resultaten van de toets op het ambitieniveau 'wettelijke verplichtingen' gedetailleerd weergegeven.

3 Toets op ambitieniveau werkend integriteitsysteem

De ambitie van de gemeente Helmond reikt verder dan het voldoen aan alle wettelijke verplichtingen; Helmond streeft uiteindelijk naar een optimaal werkend integriteitsysteem dat aansluit bij de *best practices* in Nederland. De toets op dit ambitieniveau moet in dat licht gelezen worden: de opbrengst bestaat vooral uit aanknopingspunten voor toekomstig beleid.

Op basis van de resultaten van de beleidsanalyse kan het ambtelijk integriteitsbeleid stapsgewijs worden verbeterd, in lijn met de doelen die de gemeente zichzelf heeft gesteld. In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we het huidige beleid met betrekking tot:

- het morele leerproces in de organisatie (paragraaf 3.1);
- de handhavingspraktijk (3.2);
- de integriteitsorganen (3.3).

In bijlage 2 zijn de resultaten van de toets op het ambitieniveau 'werkend integriteitsysteem' gedetailleerd weergegeven.

3.1 Moreel leerproces

Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Helmond wordt leren over integer handelen vooralsnog niet ondersteund door een moreel leerproces. Dit betekent dat de individuele ambtenaar op dit moment nog onvoldoende wordt ondersteund bij het nemen van lastige beslissingen in de dagelijkse werkpraktijk (omgaan met dilemma's). Sommige medewerkers wenden zich met hun morele afwegingen tot de interne vertrouwenspersoon.

Wanneer teams lastige beslissingen uit de werkpraktijk gezamenlijk gaan onderzoeken, zal eenduidigheid ontstaan over wat in concrete situaties de juiste handelswijze is. De organisatie als geheel wordt in staat gesteld om beleid en beleidsuitvoering te corrigeren daar waar nodig, teneinde recht te doen aan alle betrokkenen.

3.2 Handhavingspraktijk

De (preventieve en repressieve) handhaving van schendingen is in de gemeente Helmond langs twee lijnen georganiseerd: ongewenst gedrag enerzijds, alle andere schendingen (diefstal, fraude, machtsmisbruik, belangenverstrengeling, corruptie, verspilling, verwijtbare nalatigheid) anderzijds. In deze rapportage volgen wij dit onderscheid. We bespreken eerst de handhavingspraktijk voor de 'andere schendingen' en daarna die voor ongewenst gedrag.

3.2.1 Handhaving 'andere schendingen'

Regels

Er gelden binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Helmond integriteitregels op diverse terreinen. Deze zijn op intranet te raadplegen. Dat biedt iedereen houvast, het ontlast het individuele morele oordeel en legt een stevige en heldere basis voor de vervolging van schendingen.

Opvallend is dat een grote verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de medewerkers en de leiding, namelijk om zelf actief deze regels en procedures op te zoeken. Dat medewerkers en leidinggevenden dat ook daadwerkelijk doen is niet waarschijnlijk, althans niet zolang (gezamenlijk) leren over integriteit geen onderdeel uitmaakt van de dagelijkse werkpraktijk.

Wat nog ontbreekt is een evaluatie van de ingevoerde regels in samenspraak met management en werkvloer, gericht op werkbaarheid, handhaafbaarheid en rechtvaardigheid. Hierdoor bestaat onvoldoende zicht op de kwaliteit van de regels: doen ze wat ze moeten doen, moeten ze wellicht op punten worden aangepast aan de praktijk in de gemeente Helmond?

Preventieve handhaving

Mede naar aanleiding van signalen uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek hebben in 2009 alle afdelings- en teammanagers de 'Quick Scan Kwetsbaarheden Organisatie' van het landelijke bureau voor integriteitsbevordering (BIOS) ingevuld.

De quickscan heeft vervolgens geleid tot een aantal voornemens voor maatregelen. Deze hebben betrekking op de volgende vijf punten:

- het meer bekend worden van de codes en regels binnen de organisatie;
- de functiescheiding bij herinrichting van werkprocessen;
- de vertrouwelijkheid van informatie;
- de financiële processen in de context van deregulering;
- werving en selectie.

De voorgestelde maatregelen zijn zinnig maar tegelijkertijd van beperkte waarde als het doel een adequate beheersing van alle integriteitrisico's binnen de gemeentelijke organisatie is. Aan bekende risico's zoals die zich voordoen bij bijvoorbeeld burgerzaken, vastgoed en grondzaken en rondom subsidieverlening, is in de beleidsvoornemens niet gericht aandacht besteed.

Kijken we vervolgens naar de uitvoering van de voornemens, dan valt op dat de prioriteit op managementniveau voor het daadwerkelijk uitvoeren van de voorgenomen maatregelen tot dusver laag is geweest. Voor zover wij kunnen overzien zijn de voorgenomen maatregelen niet gerealiseerd.

Verder merken wij op dat de gebruikte quickscan enkel toetst op basis van self assessment. Dit biedt managers ruimte om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Eventuele blinde vlekken op het gebied van integriteitrisico's brengt dit instrument niet aan het licht.

Om een realistisch beeld van integriteitrisico's binnen de gemeente Helmond te verwerven, zouden geregeld (zoals ook wettelijk vereist is) gerichte risicoanalyses moeten worden gehouden, liefst op

basis van gesprekken en observaties. In de regel worden dergelijke analyses door externe experts uitgevoerd en beoordeeld. Van de concrete aanbevelingen die eruit voortvloeien ten aanzien van de inrichting van werkprocessen is te verwachten dat ze daadwerkelijk zullen leiden tot een afname van integriteitsrisico's. Hiermee heeft Helmond al een begin gemaakt. Bij de afdeling Werk en Inkomen is in januari 2014 een eerste risicoanalyse door experts uitgevoerd.

Repressieve handhaving

In onze analyse van het beleid met betrekking tot de omgang met (vermoedens van) ambtelijke integriteitschendingen hanteren wij een onderscheid in drie terreinen:

- het meldsysteem;
- onderzoek;
- advisering over de strafmaat.

Het meldsysteem

In 2010, het jaar waarin de gemeente Helmond overging tot een uniforme registratie van integriteitschendingen, kwam er slechts één melding binnen en die betrof een externe persoon (misbruik van positie). In 2011 en 2012 werden er in het geheel geen meldingen gedaan, in 2013 drie. Via de interne vertrouwenspersoon die is aangesteld op grond van de Regeling Melding Misstand zijn ook geen meldingen gedaan. Hetzelfde geldt voor het externe meldpunt. Er komen, kortom, nagenoeg geen meldingen over ambtenaren binnen. Dat is opvallend; in een gemeente zo groot als Helmond kan het aantal meldenswaardige (vermoedens van) schendingen niet bijna nul zijn.

Ambtenaren hebben via de interne vertrouwenspersoon weliswaar geen meldingen gedaan, maar zij hebben wel gesprekken met hem gevoerd. De vertrouwenspersoon brengt, naar eigen zeggen, geen verslag uit over aard en aantal van de gesprekken die hij voert met medewerkers. Hierdoor bestaat op centraal niveau geen zicht op de mate waarin medewerkers beroep doen op deze vertrouwenspersoon en het soort kwesties dat aan de orde komt.

De uniforme registratie omvat een verplichting voor leidinggevendenden om meldingen van integriteitschendingen/misstanden aan de integriteitcoördinator door te melden zodat deze die kan registreren en over kan dragen aan de gemeentesecretaris voor verdere behandeling; deze is hiervoor door het college gemandateerd. Voor de vertrouwenspersoon en het externe meldpunt geldt deze verplichting niet. Zouden er meldingen bij hen worden gedaan, dan worden die volgens de Regeling Melding Misstand niet doorgemeld aan de gemeentesecretaris, maar rechtstreeks aan het college van B&W. Overigens geldt dit laatste volgens deze regeling ook voor de leidinggevendenden. Dat levert voor leidinggevendenden een verwarrend beeld op: moeten zij nu bij de integriteitcoördinator melden, bij het college of bij beide?

Uit het bovenstaande volgt dat meldingen over misstanden/integriteitschendingen in ieder geval niet allemaal en/of niet op tijd terecht komen bij de gemeentesecretaris. Binnen de vaste formele regeling (Regeling Melding Misstand) is voor de gemeentesecretaris immers geen rol weggelegd in de afhandeling ervan. Die regeling wijst naar het college van B&W als het orgaan dat alle meldingen – in principe via alle meldkanalen – dient te ontvangen, dat vermoedelijke ambtelijke schendingen onderzoekt en dat de meldingen afhandelt. In deze constructie staat de lijn, inclusief de

gemeentesecretaris, buiten spel. Dat is onwenselijk. In feite behoort dit soort zaken in eerste instantie tot zijn verantwoordelijkheid als hoogste ambtenaar. Dat de meldprocedure van Helmond deze weeffout bevat hoeft overigens geen bevreemding te wekken. Zoals zoveel gemeenten heeft Helmond de modelregeling van de VNG als basis gebruikt en daarin staat op deze punten het college genoemd, niet de gemeentesecretaris. Helmond is reeds bezig zijn regeling langs de hierboven beschreven lijnen aan te passen; de gewijzigde regeling wordt binnenkort ter besluitvorming aangeboden.

Als meldingen bij het college van B&W landen, buiten de lijn om, vergroot dat het risico dat kwesties snel 'politiek' worden. Onduidelijk is overigens waar in het college, volgens de bestaande regels, meldingen precies terecht zullen komen: is dit bij één wethouder, alle wethouders, de burgemeester, het hele college? Gegeven deze onduidelijkheid bestaat de kans dat een melding door bijvoorbeeld een wethouder ten onrechte niet wordt doorgespeeld aan de rest van het college. Anderzijds kan het zeer onwenselijk zijn dat veel personen (in casu: alle collegeleden) op de hoogte zijn van een vermoeden van een schending.

Het externe meldpunt van de gemeente Helmond wordt op dit moment bemand door een ex-wethouder. Dat is onverstandig, gelet op het feit dat het externe meldpunt nu juist een geheel van de gemeente onafhankelijke instantie moet zijn. De geschiedenis van de oud-wethouder binnen de gemeente vergroot de kans dat een kwestie politiek wordt.

Samengevat is het beeld ten aanzien van het meldsysteem voor 'andere schendingen' als volgt. De gemeente Helmond maakt zich – terecht – zorgen over het uitblijven van meldingen. Dit verschijnsel hangt vermoedelijk samen met onvolkomenheden in het meldsysteem. Daar waar de ambtelijke en de politieke top onvoldoende zicht hebben op wat er op het gebied van integriteit misgaat in de organisatie, kunnen geen tegenmaatregelen getroffen worden. Het is niet uit te sluiten dat in het verleden ambtenaren met schendingen zijn weggekomen en dat er onvoldoende sprake was van vergelding en afschrikking.

Onderzoek

De vaste formele regeling stelt dat uitvoering van persoonsgericht disciplinair onderzoek een taak is van het college of het externe meldpunt. In de praktijk is het echter voorgekomen dat dergelijk onderzoek werd uitgevoerd door de gemeentesecretaris in samenwerking met een medewerker P&O of door een extern onderzoeksbureau dat was ingeschakeld. Dit laatste past overigens bij de centrale rol die de gemeentesecretaris hoort te vervullen in dit soort kwesties. De praktijk en de formele procedure stroken hier niet met elkaar.

Eventueel onderzoek kan niet door onervaren functionarissen worden verricht. Bij eenvoudige en overzichtelijke schendingen zou dit mogelijk nog aanvaardbaar zijn. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat op het oog eenvoudige schendingen zich niet zelden in de loop van het onderzoek blijken te ontpoppen tot lastige, omvangrijke schendingen die het niveau van 'amateurs' al snel te boven gaan. In voorkomende gevallen wordt in Helmond gewerkt in de lijn van de handreiking 'Zorgvuldige handhaving' van BIOS. Hoewel in deze handreiking goede uitgangspunten zijn geformuleerd, is daarnaast een eigen op maat gemaakt onderzoeksprotocol noodzakelijk (en overigens ook wettelijk vereist). In het onderzoeksprotocol wordt dan bijvoorbeeld vastgelegd wie er

op welke wijze onderzoek doet en wat de precieze voorwaarden zijn waaronder het onderzoek zal plaatsvinden. Zo wordt de kwaliteit geborgd.

Als de gemeente Helmond gebruik maakt van een extern bureau en de rol vervult van opdrachtgever, is thans onduidelijk wie begeleider van dit externe onderzoek zou moeten zijn. Ook voor deze begeleidende rol is ervaring op onderzoeksgebied overigens een vereiste; dit om te voorkomen dat een onderzoek 'uit de klauwen' loopt (zowel qua financiën als qua omvang) en met het oog op de gevolgen voor direct betrokkenen en de weerslag die een onderzoek op de organisatie heeft.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de gemeente Helmond - als het aankomt op onderzoek naar een mogelijke schending – onvoldoende kan garanderen dat het onderzoek zorgvuldig genoeg verloopt.

Advisering over de strafmaat

In de praktijk wordt advies over een eventuele strafmaat naar aanleiding van een integriteitsonderzoek ingewonnen bij een medewerker van P&O of een bestuursjurist. Er is binnen de gemeente weinig tot geen specifieke ervaring met afdoening van integriteitkwesaties, mede omdat er zich tot nu toe weinig zaken hebben voorgedaan. De kwaliteit van de advisering hangt af van de individuele competentie en inzet van de (juridisch) adviseur in kwestie. Binnen het bestek van deze beleidsanalyse is niet te beoordelen of deze kwaliteit groot genoeg is.

Ook op dit punt zou de gemeentesecretaris in positie moeten worden gebracht. In het *best practice* scenario informeert deze, na deskundig juridisch geadviseerd te zijn, het college van B&W over het al dan niet opleggen van een (disciplinaire) straf in geval van ernstige en/of politiek gevoelige schendingen. Bij lichtere zaken is hij zelf tot het opleggen van een sanctie gemandateerd.

Samengevat luiden onze bevindingen ten aanzien van de handhaving van 'andere schendingen' als volgt:

- De gemeente maakt een juiste keuze als zij inzet op een krachtiger preventieve aanpak, door op kwetsbare processen risicoanalyses te laten uitvoeren. Hiermee heeft Helmond al een begin gemaakt met de risicoanalyse bij de afdeling Werk en Inkomen.
- Kansen liggen ook bij het verbeteren van procedures en bemensing binnen de handhavingspraktijk. Vooralsnog kan de gemeente zowel (potentiële) melders als ambtenaren die onder verdenking van een integriteitschending komen te staan niet de zekerheid van een zorgvuldige handhaving bieden.

3.2.2 Handhaving ongewenst gedrag

In de gemeente Helmond is er een klachtenregeling voor ongewenst gedrag; er is in deze regeling aansluiting gezocht bij de klachtencommissie van de VNG. Er zijn twee externe vertrouwenspersonen aangesteld tot wie medewerkers zich kunnen wenden.

De huidige regelgeving zou nog verbeterd kunnen worden door er een verwijzing in op te nemen naar de taak die leidinggevend hebben in gevallen waarin sprake is van mogelijk ongewenst gedrag. Ook hier geldt dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie binnen de lijn hoort te liggen.

Als de normale route niet werkt, fungeren de vertrouwenspersonen en de klachtencommissie als vangnet.

Net als bij de ‘andere schendingen’ het geval is, valt op dat in Helmond het aantal meldingen van ongewenst gedrag fors achterblijft bij wat te verwachten is bij een gemeente met deze omvang. In de afgelopen zeven jaar is er volgens de externe vertrouwenspersonen geen enkele officiële klacht ingediend. Volgens het interne meldpunt is er in de periode 2010-2011 sprake geweest van één klacht op dit gebied. Het aantal gesprekken dat door deze twee vertrouwenspersonen tezamen wordt gevoerd, ligt slechts rond de 6 tot 10 per jaar. Een groot deel van deze gesprekken gaat primair over arbeidsconflicten met managers, dus niet primair over ongewenst gedrag.

De vertrouwenspersonen werken zonder functieomschrijving. Dat leidt ertoe dat zij deze functie naar eigen inzicht kunnen en moeten invullen. De twee externe vertrouwenspersonen voor ongewenst gedrag en de interne vertrouwenspersoon die op basis van de Regeling Melding Misstand is aangesteld hebben hun eigen taakopvatting en handelen naar eigen inzicht.

Een van de externe vertrouwenspersonen is een ex-raadslid. Dat kan een probleem vormen voor medewerkers, bij wie dit vragen kan oproepen over de onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeente.

De vertrouwenspersonen brengen jaarlijks een verslag uit aan het hoofd P&O en de gemeentesecretaris. Zij rapporteren over de hoeveelheid en de aard van de gesprekken die zij dat jaar hebben gevoerd. Daarbij gaan zij ervan uit dat de gemeentesecretaris er zorg voor draagt dat het college van B&W en de ondernemingsraad worden geïnformeerd (conform de klachtenregeling).

De interne klachtenregeling voor ongewenst gedrag van de gemeente Helmond bevat een inconsistentie die reparatie verdient. Als in een gemeente een medewerker klaagt over ongewenst gedrag, zal er normaliter sprake zijn van een voortraject waarin de vertrouwenspersoon kan luisteren, adviseren en eventueel de klager ondersteunen als die besluit een klacht in te dienen bij – in het geval van de gemeente Helmond – de externe klachtencommissie van de VNG. De regeling van Helmond plaatst de vertrouwenspersonen echter in de onderzoeksrol: deze moet zelf overgaan tot het horen van betrokkenen en getuigen. Het doen van onderzoek verhoudt zich expliciet niet met het vertrouwenswerk. Nu ervoor gekozen is om te werken met een externe klachtencommissie maakt een (extra?) onderzoek door de vertrouwenspersoon de procedure voor medewerkers onbetrouwbaar. De oorzaak van de beschreven inconsistentie ligt waarschijnlijk in het feit dat ten tijde van het aansluiten bij de externe commissie per abuis enkele artikelen niet uit de interne klachtenregeling zijn geschrappt.²

Door de afhandeling van klachten over ongewenst gedrag te beleggen bij een professionele externe klachtencommissie is een onafhankelijke werkwijze geborgd. Het is te verwachten dat een dergelijke commissie kan bogen op voldoende ervaring, routine en juiste procedures.

² Het betreft hier de artikelen 6 en 7 van de interne klachtenregeling.

De interne klachtenregeling van de gemeente Helmond bepaalt dat bij klachten over ongewenst gedrag de externe klachtencommissie 'het bevoegd gezag' adviseert. Ons advies is dat onder het bevoegd gezag de gemeentesecretaris wordt verstaan, zodat deze niet buiten spel komt te staan.

Uit het bovenstaande concluderen wij dat de gemeente Helmond weinig meldingen kent, de klachtenregeling op punten moet worden aangepast en het meldsysteem enigszins kan worden verbeterd.

3.3 Integriteitorganen

Binnen de gemeente Helmond houden de volgende personen zich (actief) bezig met integriteit:

- een integriteitcoördinator die ongeveer 10% van zijn werktijd besteedt aan integriteit;
- een interne vertrouwenspersoon, aangesteld op basis van de Regeling Melding Misstand;
- een extern meldpunt, aangesteld op basis van de Regeling Melding Misstand;
- twee externe vertrouwenspersonen ongewenst gedrag;
- de gemeentesecretaris en een medewerker P&O die mogelijk persoonsgericht disciplinair onderzoek doen en/of over de strafmaat adviseren;
- het college van B&W, wanneer er sprake is van een melding van een misstand.

De integriteitcoördinator is als enige op een structurele basis bezig met integriteit; de overige functionarissen zijn dit alleen in voorkomende gevallen, namelijk als er een beroep op hen wordt gedaan.

In de huidige situatie is het zo dat bovengenoemde functionarissen slecht op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden en ervaringen. Dit geldt ook voor de integriteitcoördinator. Deze ontvangt niet alle informatie, zo heeft hij geen inzicht in de jaarverslagen van de vertrouwenspersonen. De intentie is dat de integriteitcoördinator, het hoofd P&O en de interne vertrouwenspersoon één keer per jaar overleg houden, georganiseerd door de afdeling P&O. De externe vertrouwenspersonen hebben een eigen jaarlijks overleg, waarbij ook het hoofd P&O deelneemt.

Opvallend is dat er binnen het managementteam wel aandacht is voor integriteit, maar dat de verantwoordelijkheid en het toezicht tot nu toe niet op een hoger niveau waren belegd. Daar gaat waarschijnlijk binnenkort verandering in komen: het hoofd P&O is gevraagd om strategisch adviseur integriteit te worden voor de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier. De precieze taakinhoud³ staat nog niet vast, maar op zichzelf is het een goede stap om het hoofd P&O actief bij het onderwerp te betrekken. Binnen de afdeling P&O worden immers vele regelingen gemaakt en uitgevoerd die eraan raken.

³ Zie de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

4 Aanbevelingen

1. Zorg voor een meerjarenbeleidsplan integriteit

De gemeente Helmond sprak aan het begin van het analysetraject het vermoeden uit dat het integriteitbeleid mogelijk voor verbetering vatbaar zou zijn. Dat vermoeden blijkt juist. Stappen op dit gebied vragen om een concreet integriteitbeleidsplan dat meerdere jaren omspant. Wij bevelen aan om niet alleen concrete verbeterstappen te benoemen, maar ook de ambitie, gedeeld door organisatie en bestuur, om te komen tot een werkend integriteitsstelsel. Dit is haalbaar, verstandig en moreel geboden. Het betekent dat de gemeenteorganisatie zich erop inricht om recht te doen aan de mensen en organisaties waarmee en waarvoor ze werkt. De aanbevelingen die hieronder staan opgesomd kunnen input vormen voor een beleidsplan voor de komende jaren.

2. Voldoe aan alle wettelijke vereisten

In deze beleidsanalyse is in bijlage 1 en hoofdstuk 2 benoemd op welke punten de gemeente Helmond nog niet of niet geheel voldoet aan de wettelijke vereisten.

Het opstellen van een onderzoeksprotocol en jaarlijkse verantwoording aan de gemeenteraad en de ondernemingsraad over het gevoerde integriteitbeleid zijn relatief eenvoudig te realiseren. Ons advies is om op korte termijn aan deze eisen te voldoen. Ten aanzien van het onderzoeksprotocol adviseren wij om daarin ook meteen mogelijk opdrachtgeverschap mee te nemen, voor gevallen waarin het onderzoek wordt uitbesteed aan een extern bureau. Rustige tijden kunnen worden gebruikt om te bekijken welk bureau geschikt zou zijn om in te huren wanneer zich een complexe integriteitschending aandient. Een gesprek hierover met de gemeente Eindhoven, die beschikt over ruime ervaring op het gebied van (het uitbesteden van) onderzoek, ligt in dit kader voor de hand.

Van een andere orde zijn de wettelijke verplichtingen om integriteit een vast onderdeel te laten uitmaken van het personeelsbeleid en het aanbieden van goede scholing en vorming. Hier verwijzen wij kortheidshalve naar aanbevelingen 3 t/m 5. Door deze op te volgen kan de gemeente Helmond tekortkomingen in het integriteitbeleid, die maken dat thans het wettelijk vereiste niveau niet geheel wordt behaald, wegnemen.

3. Installeer een moreel leerproces

Om individuele ambtenaren te ondersteunen bij het nemen van de moreel lastige beslissingen die zich in de werkpraktijk voordoen, adviseren wij de gemeente Helmond om een moreel leerproces te installeren. Wanneer teams gezamenlijk onderzoek doen naar dergelijke lastige beslissingen zal er meer eenduidigheid in het handelen ontstaan. Door het installeren van een moreel leerproces geeft de gemeente Helmond invulling aan wettelijke verplichtingen om integriteit een vast onderdeel te laten zijn van het personeelsbeleid, het integriteitsbewustzijn te bevorderen en aan scholing en vorming te doen.

Wij bevelen aan om het leerproces eerst in een beperkt gedeelte van de gemeentelijke organisatie te installeren. Ervaringen die daar zijn opgedaan kunnen vervolgens worden gebruikt bij de installatie in de rest van de organisatie. Het is raadzaam om van begin af niet alleen externe trainers en adviseurs in te schakelen, maar ook eigen mensen een rol te laten spelen in het proces. Zo verwerven zij belangrijke competenties die nodig zijn om het leerproces, als het eenmaal is geïnstalleerd, te kunnen managen.

Het installeren zou in ieder geval moeten omvatten: het trainen van medewerkers en leidinggevenden in morele oordeelsvorming, het opleiden van begeleiders moreel beraad en het maken van prestatieafspraken met managers die morele beraden moeten organiseren. Het verzamelen van casuïstiek en de bewerking daarvan tot “moresprudentie” kunnen in een later stadium worden geïntroduceerd.

4. Verbeter de handhavingspraktijk

De gemeente Helmond wil toe naar een integriteitsstelsel dat werkt. In dit licht is het essentieel dat leidinggevenden op het niveau van teamleider competent gemaakt worden voor hun handhavingstaken. Dit houdt in dat zij leren hoe ze moeten omgaan met regels, hoe ze binnen hun eigen afdeling kunnen werken aan risicobeheersing en hoe zij het beste kunnen omgaan met meldingen en schendingen. Zij dienen hiertoe training te krijgen.

Daarnaast bevelen wij aan om met enige regelmaat experts risicoanalyses te laten uitvoeren op de processen waar de risico's het grootst zijn, te weten in ieder geval bij burgerzaken, vastgoed en grondzaken en subsidieverlening.

In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat bepaalde procedures – zoals de Regeling Melding Misstand, de klachtenregeling voor Ongewenst Gedrag en de Uniforme Registratie – onvolkomenheden bevatten, niet stroken met de praktijk en/of met elkaar in tegenspraak (lijken te) zijn. Het is zaak dat deze regelingen op korte termijn worden herzien en waar nodig aangepast, waarbij de gemeentesecretaris een meer centrale rol toebedeeld dient te krijgen. Met deze herstelwerkzaamheden is Helmond reeds begonnen.

Ook over de positie van de interne en externe vertrouwenspersonen moet worden nagedacht: wat wordt hun rol in het verbeterde meldstelsel en hoe kan ervoor worden gezorgd dat zij op eenduidige wijze functioneren? Zinnige stappen zijn het opstellen van een adequate functieomschrijving, het ontwerpen van een heldere aanstellingsprocedure en het eventueel aanbieden van opleidingen. Verder moeten er afspraken worden gemaakt over de jaarlijkse verslaglegging, zodat er meer zicht komt op de aard en de omvang van het vertrouwenswerk. Het organiseren van contactmomenten tussen de vertrouwenspersonen en de overige functionarissen met een rol op het gebied van integriteit is wenselijk. Dit laatste geldt overigens ook met betrekking tot het externe meldpunt. Het externe meldpunt moet onafhankelijk van de gemeente zijn.

5. (Her)ontwerp de integriteitorganen

Van groot belang is dat de gemeentesecretaris, als een van de integriteitorganen, in positie wordt gebracht. Deze dient gemandateerd te worden voor het ontwikkelen van een meerjarenbeleid op het gebied van integriteit, waarin zowel een moreel leerproces als een zorgvuldige preventieve en repressieve handhavingspraktijk worden geïnstalleerd. Over de voortgang van de implementatie van het beleid brengt de gemeentesecretaris jaarlijks verslag uit aan de burgemeester. De burgemeester brengt op haar beurt jaarlijks verslag uit aan de gemeenteraad en de ondernemingsraad.

De gemeentesecretaris wordt ook gemandateerd om schendingen door ambtenaren af te doen, tenzij er sprake is van een zeer ernstige schending en/of een schending die politiek dan wel publicitair gevoelig ligt. Zowel bij het maken van beleid als bij het optreden tegen schendingen moet de gemeentesecretaris ondersteund worden. Dit kan het best gebeuren door het instellen van een vaste ambtelijke commissie integriteit. Wij denken aan een commissie bestaande uit de gemeentesecretaris, het hoofd P&O, de integriteitcoördinator, een aan te wijzen jurist en een wisselend lid van de directie.

Voor alle integriteitprofessionals – de vertrouwenspersonen, de integriteitcoördinator, de aan te wijzen jurist – moet een functie- en taakomschrijving worden opgesteld. Betrokkenen moeten worden beoordeeld op hun geschiktheid om deze taak uit te voeren en waar nodig scholing aangeboden krijgen. Het hoofd P&O moet een duidelijke rol krijgen in het aansturen van de integriteitprofessionals. Functies en taken moeten op elkaar worden afgestemd en er moet voor overlegmomenten worden gezorgd. Het is belangrijk dat de integriteitprofessionals voldoende tijd krijgen voor hun taken, zeker de integriteitcoördinator. Desgewenst kunnen wij assisteren bij het uitwerken van de verschillende takenpakketten, in het licht van het te ontwikkelen meerjarenbeleid.

Bijlage 1 Toets aan wettelijke verplichtingen

Toelichting bij de tabel: de wettelijke normen zijn in het groen weergegeven, basisnormen (bestuursafspraken)⁴ in het rood. Als een onderwerp via zowel een wettelijke norm als een basisnorm wordt geregeld staat, om dubbelingen te voorkomen, alleen de wettelijke norm vermeld.

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
Bevordering integriteit algemeen		
Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als goed werkgever en goed ambtenaar te gedragen.	In de gedragscode van de gemeente Helmond zijn de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap nader uitgewerkt.	Dit is een open wettelijke norm; in het algemeen is niet te beoordelen of de gemeente Helmond c.q. haar medewerkers hieraan voldoen.
Het bevoegd gezag voert een integriteitbeleid. Binnen de organisatie zijn de verschillende aspecten van integriteit in een schriftelijk document vastgelegd. Er wordt een vertrouwenspersoon of instantie voor integriteitskwesties aangesteld. De vertrouwenspersoon kan tevens belast zijn met vertrouwenstaken voor discriminatie of seksuele intimidatie.	Het integriteitbeleid voor ambtelijke integriteit van de gemeente Helmond is schriftelijk vastgelegd in de Nota integriteit medewerkers Gemeente Helmond van 2006. Deze nota is op intranet te raadplegen. Er is een interne vertrouwenspersoon aangesteld o.b.v. de Regeling Melding Misstand. Er is een mannelijke en een vrouwelijk externe vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen.	Deels Kanttekening: De nota bevat in feite slechts een overzicht m.b.t. wat er aanwezig is/geregeld is op het gebied van integriteit, maar bevat geen visie en geen (meerjaren)plan. M.b.t. de vertrouwenspersonen voldoet Helmond wel geheel aan de norm.
Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat het integriteitbeleid een vast onderdeel uitmaakt van personeelsbeleid. Het onderwerp integriteit wordt aan de orde gesteld in werkoverleg en functioneringsgesprekken.	Er is een integriteitcoördinator aangewezen die ongeveer 10% van zijn werktijd besteedt aan integriteit. Integriteit kan worden besproken in functioneringsgesprekken, maar is geen verplicht onderdeel daarvan. Er geldt geen verplichting voor leidinggevenden om (regelmatig) integriteitskwesties tijdens	Deels Kanttekening: Aan integriteit wordt vooral bij indiensttreding aandacht besteed, maar het vormt geen vast en terugkerend onderdeel van het

⁴ Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie (april 2006).

GOVERNANCE & INTEGRITY

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
	werkoverleggen aan de orde te stellen/te bespreken. Voordat de ambtenaar wordt aangesteld moet hij/zij een schriftelijke verklaring ondertekenen over integriteit en integer handelen. Bij de aanstelling van een nieuwe ambtenaar wordt een verklaring omtrent het gedrag gevraagd. Dit geldt ook voor stagiaires, trainees en tijdelijk (ingehuurd) personeel.	personeelsbeleid (gericht op de dagelijkse werkpraktijk).
Het bevoegd gezag stelt in overeenstemming met de Raad vast op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode.	Verantwoording over het beleid aan de Raad heeft tot nu toe nog niet plaatsgevonden.	Nee Kanttekening: de wetgever acht daarnaast ook rapportage aan de OR wenselijk.
Scholing en vorming		
Op het gebied van integriteit wordt scholing en vorming aangeboden.	Tijdens het introductieprogramma krijgt integriteit aandacht doordat de integriteitcoördinator het integriteitspel speelt met de nieuwe medewerkers. Via intranet is het integriteitspel aan te vragen. Daar zijn ook links naar onder meer BIOS, VNG en BING te vinden. Er is een modelpresentatie over integriteit dat die de leidinggevenden moeten presenteren op hun afdeling.	Deels Kanttekening: Het op vrijblijvende basis aanbieden van het integriteitspel en de eenmalige presentatie zijn 'te mager' om hier te kunnen spreken van voldoen aan de norm.
De organisatie bevordert het integriteitsbewustzijn.	De regels, procedures en informatie over het onderwerp integriteit zijn voor leidinggevenden en overige ambtenaren te raadplegen via intranet. Als specifieke aandacht wordt gegeven aan integriteit dan heeft dit een kortdurend en eenmalig karakter. Van leidinggevenden wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij een (model)presentatie geven op de afdeling met betrekking tot integriteit.	Deels Kanttekening: De bewustwording met betrekking tot integriteit richt zich voornamelijk op het kennen van de regels binnen de organisatie.
Preventieve handhaving		
Het bevoegd gezag draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.	Binnen de gemeente Helmond geldt een Gedragscode die is opgenomen in de nota 'Integriteitsbeleid medewerkers gemeente Helmond' (2006).	Ja Kanttekening: Het is de vraag of

GOVERNANCE & INTEGRITY

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
De overheidsorganisatie beschikt over een gedragscode die goed kenbaar is voor ambtenaren.	De ambtenaren kunnen van deze gedragscode kennisnemen via intranet.	ambtenaren zelf actief op zoek gaan naar de gedragscode en dus of ze deze daadwerkelijk kennen.
De organisatie neemt maatregelen die belangenverstrengeling moeten voorkomen. De organisatie neemt maatregelen die discriminatie moeten voorkomen. De organisatie neemt maatregelen die misbruik van bevoegdheden moeten voorkomen.	In de gedragscode wordt aandacht besteed aan onderwerpen zoals het voorkomen van belangenverstrengeling, misbruik van bevoegdheden, het aannemen van geschenken en het vertrouwelijk omgaan met informatie. Het voorkomen van discriminatie en andere ongewenste omgangsvormen is aan de orde in de Klachtenregeling Ongewenst Gedrag gemeente Helmond en de Klachtenregeling ongewenst gedrag voor de decentrale overheid 2011 van de VNG. Er zijn twee externe vertrouwenspersonen ongewenst gedrag aangesteld.	Ja
Voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen is een regeling getroffen. Deze regeling bevat een meldplicht voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen.	In de Arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Helmond is hierover een bepaling opgenomen (artikel 15:1c). Ook in de gedragscode is aan dit onderwerp aandacht besteed.	Ja
De organisatie stelt voorschriften vast over het kennisnemen van of omgang met vertrouwelijke informatie. Er worden maatregelen getroffen die beogen te voorkomen dat onbevoegde derden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.	Zie onder gedragscode.	Ja
De organisatie stelt een inkoop- en aanbestedingsbeleid vast. Het beleid bevat richtlijnen voor het aantal aan te vragen offertes en de vastlegging van keuzen voor bepaalde procedures van aanbesteding.	Er is een 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Helmond' en een 'Inkoop Protocol 2013 gemeente Helmond'.	Ja

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
Er worden voorschriften vastgesteld betreffende de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling.	In de Arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Helmond is hierover een bepaling opgenomen (artikel 15:1a). Sinds 2006 leggen alle nieuwe ambtenaren de eed/belofte af. In de nota integriteitbeleid is de tekst van de eed/belofte opgenomen.	Ja
Er worden voorschriften vastgesteld betreffende de melding en registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken. De organisatie houdt een geactualiseerd overzicht bij van de gemelde nevenwerkzaamheden. Er worden voorschriften vastgesteld betreffende de openbaarmaking van de geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is.	In de Arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Helmond is hierover een bepaling opgenomen (artikel 15:1e). In de gedragscode is aan dit onderwerp aandacht besteed. Op intranet zijn handvatten voor het melden van een nevenfunctie en een formulier melding nevenwerkzaamheden te vinden. Artikel 15:1^e lid 4 van de CAR-UWO regelt de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van bepaalde ambtenaren.	Ja Kanttekening: niet duidelijk is of er een geactualiseerd overzicht wordt bijgehouden van de gemelde nevenwerkzaamheden.
Er worden voorschriften vastgesteld betreffende de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transactie in effecten, die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.	In de Arbeidsvoorwaardenregeling van de gemeente Helmond is hierover een bepaling over opgenomen (artikel 15:1f). Er vindt registratie plaats van de gemelde financiële belangen.	Ja

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
Er worden functies aangewezen waarvoor deze meldplicht geldt. In een centraal register of anderszins op centraal niveau is relevante aan integriteit gerelateerde informatie beschikbaar.		
De organisatie verricht vanuit integriteitootpunt binnen de organisatie of binnen onderdelen daarvan periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen. De organisatie houdt een overzicht bij van kwetsbare functies en treft maatregelen ter voorkoming van integriteitschendingen.	In 2009 hebben alle afdelingsmanagers de 'Quick Scan Kwetsbaarheden Organisatie' van BIOS ingevuld. Er zijn vervolgttrajecten naar aanleiding van deze scan uitgevoerd.	Ja Kanttekening: Er is sprake van een eenmalig onderzoek op basis van self assessment. Een vervolg in de vorm van analyse van specifieke risico's en de beheersing van kwetsbaarheden wordt aanbevolen.
Repressieve handhaving		
Er worden voorschriften vastgesteld betreffende een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is. De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens deze procedure zal als gevolg van het melden hiervan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure. De regeling bevat de toegang tot een onafhankelijke instantie.	Er is gelet op artikel 15:2 van de arbeidsvoorwaardenregeling een Regeling Melding Misstand (2012) op grond waarvan ambtenaren vermoedens van misstanden kunnen melden en die rechtsbescherming biedt in geval van een melding te goeder trouw. Er is een interne vertrouwenspersoon aangesteld. Er is een extern meldpunt.	Ja Kanttekening: Het externe meldpunt wordt bemand door een ex-wethouder van de gemeente Helmond en wordt door ambtenaren mogelijk niet gezien als voldoende onafhankelijk van de gemeente.
De organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek,	Helmond werkt in de lijn van de handreiking 'Zorgvuldige handhaving' van BIOS.	Nee Kanttekening:

GOVERNANCE & INTEGRITY

Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
nadat een vermoeden van een misstand (melding/signaal van een vermoeden van een integriteitschending) gemeld is.		Een eigen onderzoeksprotocol ontbreekt. De handreiking van BIOS is algemeen van aard. Binnen de organisatie is niet bepaald wie en op welke wijze er precies onderzoek zal worden verricht.
De werkgever moet beleid voeren ter voorkoming of ter beperking van psychosociale arbeidsbelasting (ongewenste omgangsvormen als discriminatie, pesten en (seksuele) intimidatie).	Er zijn twee externe vertrouwenspersonen voor ongewenst gedrag. Er is een interne en een externe klachtenregeling.	Ja

Bijlage 2 Toets aan werkend integriteitsysteem

De integriteitindex is een algemeen toepasbaar groeimodel voor integriteit en overheid. Het model is in de praktijk ontwikkeld door G&I in samenwerking met Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. De Integriteitindex wordt sinds enkele jaren op vele plaatsen in Nederland (en in beperkte mate ook in België) toegepast, voor diverse doeleinden. In het kader van de beleidsanalyse voor de gemeente Helmond zijn uit de index basisnormen afgeleid voor ambitieniveau II ('werkend systeem').

Beleidsmaatregelen/voorwaarden	Centrale voorziening gemeente Helmond	Voldoet
Algemeen		
Er is een door de top van de organisatie vastgesteld meerjarenbeleidsplan integriteit, dat zich richt op zowel het leerproces als de handhavingspraktijk.	Nee	Nee
Er is sprake van een verantwoordelijke functionaris/orgaan in de top van de organisatie.	Nee Er is op dit moment een coördinator integriteit die geen deel uitmaakt van de top van de organisatie.	Nee Kanttekening: Het hoofd P&O is beoogd strategisch integriteitadviseur voor de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier en coördinator voor de uitvoering van het integriteitbeleid.
Er zijn voldoende middelen beschikbaar om het beleidsplan te kunnen uitvoeren.	n.v.t.	n.v.t.
Leerproces		
Op alle afdelingen vinden leerverleggen plaats volgens de met de strategische top gemaakte afspraken.	Nee	Nee
Alle zittende medewerkers hebben een training morele competentie gevolgd. Nieuwe medewerkers krijgen de training standaard aangeboden. De training omvat in ieder geval: - oriëntatie op integriteit en integriteittaken van de medewerker; - reflectie op de specifieke positie van de overheid; - casussen uit de eigen werkpraktijk; - oefenen in oordeelsvorming.	Nee	Nee

Alle zittende leidinggevenden zijn getraind in het managen van integriteit. Nieuwe leidinggevenden krijgen standaard een dergelijke training aangeboden. De training omvat in ieder geval: • oriëntatie op de integriteittaken van leidinggevenden; • begeleiden van leeroverleg; • de belangrijkste kwetsbaarheden van de werkprocessen waarvoor de leidinggevende verantwoordelijk is; • inhoud van de controletaak; • omgaan met schending, melding, onderzoek en sancties.	Nee	Nee
Handhaving van integriteit (preventief)		
De gedragscode is vastgesteld en met alle medewerkers besproken.	Ja / Nee	Wel vastgesteld, niet besproken, wel te raadplegen
De ambtseed is vastgesteld en alle zittende medewerkers zijn in de gelegenheid gesteld de eed af te leggen. Nieuwe medewerkers leggen de ambtseed verplicht af.	Ja	Ja
Het strategisch management heeft een overzicht van de kwetsbaarheden van processen en functies.	Deels	Deels, vervolg is nodig
Handhaving van integriteit (repressief)		
De interne procedure voor het melden van vermoedens van misstanden is vastgesteld en bekendgemaakt.	Ja	Ja
Er is een hoogste instantie aangewezen die de uiteindelijke besluiten neemt over integriteitbeleid en bij incidenten.	Nee	Nee
Beleid met betrekking tot melding, onderzoek en sancties bij integriteitschendingen voorziet in ieder geval in: • meldingsplicht; • registratiesysteem melding en sanctie; • meldingsprocedure; • opdrachtgeverschap met betrekking tot onderzoek; • onderzoeksprotocol; • verplichte professionele advisering m.b.t. strafmaat.	Deels	Niet: opdrachtgeverschap, onderzoeksprotocol, verplichte professionele advisering m.b.t. strafmaat
Er is een eerstverantwoordelijke aangesteld voor de uitvoering van het integriteitbeleid die als opdrachtgever functioneert voor andere interne en	Nee	Nee

GOVERNANCE & INTEGRITY

externe specialisten die integriteittaken uitvoeren.		
De volgende specialistische taken zijn intern of extern belegd bij specialisten: • training medewerkers en leidinggevenden; • begeleiden leeroverleggen; • uitwerken moreel manifest; • bijstellen gedragscode; • risicoanalyse en doen van aanbevelingen ter beheersing; • onderzoek van integriteitschendingen; • juridische advisering met betrekking tot sancties.	Nee	Nee
Er zijn afspraken en dienstverleningscontracten met externe partijen die specialistische taken uitvoeren.	Nee	Nee
De medewerkers die intern specialistische taken uitvoeren maken deel uit van een samenwerkingsverband onder leiding van de integriteitfunctionaris.	Nee	Nee, er is hoogstens 1x per jaar een overleg tussen onder meer de afdeling P&O, de integriteitcoördinator en de vertrouwenspersoon.
De integriteittaken van medewerkers, leidinggevenden, strategisch management en interne specialisten zijn in hun functiebeschrijving opgenomen en worden in de reguliere beoordelings- en beloningscyclus meegenomen.	Nee	Nee

Deel 2 Politiek integriteitbeleid

1 Opzet en conclusie

In vervolg op de analyse van het ambtelijke integriteitbeleid heeft de gemeente Helmond G&I uitgenodigd om haar politieke integriteitbeleid te analyseren. In dit tweede deel van onze rapportage doen wij hiervan verslag.

Bij een vergelijking tussen de terreinen ambtelijke en politieke integriteit springt direct in het oog dat er op het tweede gebied veel minder wettelijke verplichtingen ten aanzien van integriteitbeleid van kracht zijn dan op het eerste. Daar komt bij dat de verplichtingen die er zijn minder ver uitgewerkt zijn. De vraag of de gemeente Helmond voldoet aan alle eisen die de wet op het gebied van politiek integriteitbeleid stelt, is dan ook van beperkte (inhoudelijke en praktische) betekenis.

Gegeven het feit dat de wettelijke vereisten met betrekking tot integriteitbeleid naar verhouding bescheiden en minder uitgewerkt zijn, is het des te belangrijker om te toetsen op het niveau ‘werkend integriteitsysteem’: is er in Helmond een systeem ingericht dat de integriteit van de politiek borgt? Bij de toetsing op dit niveau nemen wij de voorzieningen mee die voortvloeien uit enkele wettelijke bepalingen die niet zijn gericht op integriteitbeleid maar wel op de integriteit van de politiek.

Bij de toetsing op het niveau werkend integriteitsysteem gebruiken we opnieuw (net als in deel I van deze rapportage) het drieledig model van moreel leerproces, zorgvuldige handhavingspraktijk en integriteitorganen. Daarbij houden wij uiteraard rekening met de eigenheid die de politiek kenmerkt, want op drie wezenlijke manieren verschilt de politiek van de ambtenarij:

- politieke organen zijn geen organisaties in strikte zin en politici geen werknemers met een arbeidsrelatie;
- ambtelijk toezicht op de politiek is onwenselijk, aangezien de politiek het hoogste orgaan is binnen de democratie;
- de sanctiemacht binnen de politiek is diffuus en verbrokkeld.

Kijken we nu naar de gemeente Helmond, dan constateren we:

- dat aan de wettelijke verplichtingen die er zijn met betrekking tot integriteitbeleid op het gebied van de politiek nagenoeg wordt voldaan;
- dat de gemeente de ambitie toont om tot een werkend integriteitsysteem te komen, aldus een bijdrage leverend aan de ontwikkeling van de politieke integriteit in Nederland.

In de bijlage kunt u op detailniveau lezen wat het resultaat is van de toetsing aan de wettelijke verplichtingen. Hoofdstuk 2 beschrijft in grote lijnen de toetsing aan de wet. In hoofdstuk 3 concentreren wij ons op het morele leerproces, de handhavingspraktijk en de integriteitorganen. Op basis van dit alles doen wij in hoofdstuk 4 enkele aanbevelingen aan de hand waarvan de gemeente Helmond haar voorttrekkersrol op het gebied van politieke integriteit verder invulling kan geven.

2 Toets op ambitieniveau wettelijke verplichtingen

De wetsartikelen met betrekking tot politieke integriteit (zie voor een overzicht bijlage 3) hebben met elkaar gemeen dat zij nagenoeg allemaal gericht zijn op het waarborgen van de zuiverheid van de besluitvorming in de lokale politiek. Daarnaast vindt de wetgever de geheimhouding van stukken met een vertrouwelijk karakter belangrijk genoeg om dit bij wet te regelen.

Wij hebben geconstateerd dat in Helmond vrijwel alle regels en procedures die de wet voorschrijft daadwerkelijk zijn vastgesteld. Zo zijn er voor de raad en het college aparte gedragscodes met aandacht voor onder meer vertrouwelijkheid van informatie, leggen politici de eed of belofte af bij het aanvaarden van het ambt c.q. de functie van burgemeester, wethouder of raadslid en worden er lijsten bijgehouden met nevenfuncties van bestuurders en raadsleden. Wat nog ontbreekt is een regeling voor politici om hun financiële belangen te melden.

In bijlage 3 zijn de resultaten van de toets op het ambitieniveau 'wettelijke verplichtingen' gedetailleerd weergegeven.

3 Toets op ambitieniveau werkend integriteitsysteem

Om een werkend integriteitsysteem te realiseren dient in de politiek, net als binnen ambtelijke organisaties, aandacht te worden besteed aan de volgende drie zaken:

1. een moreel leerproces;
2. een zorgvuldige handhavingspraktijk;
3. integriteitorganen.

Meer dan ‘een eerste stap’ mag men in geen enkele gemeente verwachten aan te treffen, gegeven het feit dat het werken aan een integriteitsysteem voor de politiek pas recent is begonnen. De vraag die we in de analyse beantwoorden is dus: is er in Helmond een begin gemaakt met het installeren van een moreel leerproces, van een zorgvuldige handhavingspraktijk en van de bijbehorende organen?

Bij de toetsing op dit ambitieniveau nemen wij de voorzieningen mee die voortvloeien uit enkele wettelijke bepalingen die niet zijn gericht op integriteit*beleid* maar wel op de integriteit van de politiek. Het gaat om de volgende wetsartikelen:

- Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid en waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit, de besluitvorming beïnvloeden. (artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht)
- Raadsleden mogen in bepaalde gevallen niet deelnemen aan stemming, namelijk bij het hebben van een persoonlijk belang of het zijn van vertegenwoordiger. (artikel 28 Gemeentewet)
- De burgemeester, wethouders en raadsleden mogen bepaalde overeenkomsten niet aangaan en handelingen niet verrichten. (artikel 15, 41 C, 69 Gemeentewet).
- Burgemeester, wethouders en raadsleden mogen bepaalde functies niet uitoefenen. (artikel 13, 36b, 68 gemeentewet).

3.1 Moreel leerproces

Dat er in de Helmondse politiek geen moreel leerproces geïnstalleerd wekt geen verbazing – bij de meeste andere gemeenteraden en colleges in Nederland is dat immers ook niet het geval. Wel bijzonder is dat er in Helmond naar wordt gestreefd om aan een dergelijk leerproces vorm en inhoud te geven.

Politici zijn bij uitstek moreel gedreven personen. Zij zijn de politiek in gegaan om iets te betekenen voor (delen van) de gemeenschap. In het beste scenario worden raadsleden en bestuurders actief ondersteund bij hun morele onderzoek naar complexe politieke vraagstukken. Telkens weer zien zij zich voor nieuwe vragen gesteld: het inventariseren, beoordelen en wegen van relevante argumenten in specifieke dossiers vormt in feite de kern van hun politieke opdracht. Voor raadsleden is hierbij het meewegen van de partijpolitieke dimensie van extra belang, voor wethouders het collegeprogramma waaraan zij zich hebben gecommitteerd. Over de keuzes die zij maken moet publieke verantwoording worden afgelegd.

Een gemeenteraad of college van B&W kan werken aan zo zorgvuldig mogelijke besluitvorming door zich te (laten) trainen in morele oordeelsvorming en vervolgens op gezette tijden – bijvoorbeeld twee keer per zittingsjaar – een moreel beraad te houden waarin een lastige kwestie uit de eigen politieke praktijk wordt onderzocht. Als bij dergelijk onderzoek algemene beginselen van behoorlijk bestuur (deze zijn in brede kring bekend) en/of behoorlijke vertegenwoordiging (het denken hierover is nog volop in ontwikkeling) een rol blijken te spelen, kunnen deze worden uitgelicht. Zo ontwikkelen raadsleden en bestuurders nieuwe morele kennis die van pas zal komen in het politieke werk.

3.2 Handhavingspraktijk

Bij het analyseren van het Helmondse beleid met betrekking tot het installeren van een zorgvuldige handhavingspraktijk in de politiek, richten we ons eerst op de preventieve dimensie (het voorkómen van schendingen, al dan niet gepleegd vanuit onwetendheid of met de beste bedoelingen) en daarna op de repressieve dimensie (het omgaan met vermoedens van integriteitschendingen).

In het algemeen geldt dat handhaving in het politieke domein een ingewikkelde aangelegenheid is. Er is geen duidelijke verantwoordelijke aangewezen om te handhaven; daardoor bestaat hierover in de praktijk vaak grote onduidelijkheid als zich een vermoeden van een schending voordoet. Pas gaan nadenken over wie er moet optreden en op welke wijze op het moment dat zich een mogelijke schending aandient, is zeer onwenselijk. Deze combinatie van factoren plaatst politici in een uiterst kwetsbare positie. Die kwetsbaarheid wordt nog eens versterkt door de werking van partijenconcurrentie en de invloed van de media.

In Helmond zijn raadsleden en bestuurders, de burgemeester voorop, voornemens om stappen te zetten om een meer zorgvuldige handhavingspraktijk binnen bereik te brengen. Daarbij wordt nadrukkelijk geleerd van incidenten en fouten uit het verleden van de Nederlandse lokale politiek.

1.2.1 Preventieve handhaving

Spoedig nadat zij verkozen zijn, worden Helmondse raads- en collegeleden geïnformeerd over de wet- en regelgeving rondom integriteit. Voor raadsleden wordt een bijeenkomst georganiseerd waarbij ook de directeurs van de verschillende diensten en de gemeentesecretaris aanwezig zijn. De raadsleden ontvangen dan een informatiepakket met onder meer de relevante wetsartikelen, de gedragscode, het reglement van orde en het reglement inzake commissiewerk.

Gedurende de rest van de zittingsperiode lijkt integriteit vooralsnog geen specifieke aandacht te krijgen in de vorm van bijvoorbeeld een uitgebreide gedragscodetraining of een simulatie rond ‘schendingen en handhaving’. Helmond kent – anders dan in de meeste gemeenten – twee gedragscodes: één voor de raad en één voor de burgemeester en de wethouders. Wat daarin ontbreekt zijn expliciete verwijzingen naar belangrijke wetsartikelen. Dit maakt de gedragscodes onbetrouwbaar. In een code waarin de integriteit geregeld wordt, moet men alle relevante regels kunnen terugvinden, en zeker de meer belangrijke.

Zoals ook in andere gemeenten doorgaans het geval is, wordt ook in Helmond niet stelselmatig aan bewustwording met betrekking tot integriteit gewerkt. Hierin schuilen risico's. In de praktijk blijken

politici in Nederland relatief vaak kleine integriteitschendingen te begaan zonder dat zelf te beseffen. De meest voorkomende schendingen betreffen (de schijn van) belangenverstrengeling, het schenden van de vertrouwelijkheid en fouten in declaraties. Vaak speelt mee dat politici de regels niet goed kennen of verkeerd interpreteren. Zolang de aandacht voor integriteitregels binnen Helmond bescheiden is, blijft het risico op (onbewuste) overtreding van de regels door politici groot.

Als regels niet met enige regelmaat tegen het licht worden gehouden aan de hand van criteria als werkbaarheid, handhaafbaarheid en rechtvaardigheid, zullen ze pas worden aangepast als zich een (vermoeden van een) schending heeft voorgedaan. Dit kan ertoe leiden dat sommige politici strikter zijn dan de regels voorschrijven om zichzelf te beschermen. Zij declareren dan bijvoorbeeld liever niets meer terwijl zij daar wel recht op hebben.

Voor het opgeven van hun nevenfuncties zijn politici in Helmond in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Kandidaat-raadsleden doen dat al in een vroeg stadium, wanneer ze op de kieslijst willen komen. Eens per jaar informeert de griffier bij alle zittende raadsleden of er nog nieuwe nevenfuncties zijn die moeten worden opgegeven. Het bestuurssecretariaat houdt een lijst bij van de nevenfuncties van de burgemeester en de wethouders. Alle lijsten met nevenfuncties worden gepubliceerd op de website van de gemeente.

Ten aanzien van de wettelijke verplichting dat bestuursorganen hun taak zonder vooringenomenheid dienen te vervullen en ertegen dienen te waken dat persoonlijke belangen de besluitvorming beïnvloeden, constateren wij dat er geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. Wel is het zo dat de burgemeester op dit punt een bijzondere verantwoordelijkheid ervaart. Zij loopt hiermee vooruit op de voorgenomen aanpassing van artikel 170 van de Gemeentewet. Dat artikel 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.

Voor wat betreft de gemeenteraad treedt ook de griffier in Helmond op als hoeder van de zuiverheid van besluitvorming. In de dagelijkse praktijk fungeert deze voor de raadsleden als aanspreekpunt en adviseur bij vraagstukken rondom integriteit. Aan potentiële (schijn van) belangenverstrengeling besteedt hij aandacht door raadsleden te waarschuwen als naar zijn idee in een bepaald dossier van een persoonlijk belang sprake zou kunnen zijn. Het is aan het raadslid zelf om in zo'n geval al dan niet gehoor te geven aan de oproep van de griffier om niet mee te stemmen.

In de gesprekken die wij in het kader van de beleidsanalyse voerden in Helmond zijn verder nog de fractievergadering en de collegevergadering genoemd als geschikte fora om mogelijke belangenverstrengeling (in besloten kring) aan de orde te stellen. Individuele raadsleden en bestuurders kunnen elkaar uiteraard ook aanspreken.

1.2.2 Repressieve handhaving

In Helmond zijn geen afspraken gemaakt (op vrijwillige basis) over een taakverdeling tussen raad, raadsleden, griffier en burgemeester in het geval zich een vermoeden voordoet van een schending van de politieke integriteit. Helmond vormt hierin geen uitzondering – integendeel, slechts een handjevol Nederlandse gemeenten is hiermee momenteel aan het experimenteren.

Te denken valt aan afspraken over wie raadsleden of bestuurders kunnen benaderen met vragen, wie bepaalt of handeling x een schending is van regel y, wie besluit of er onderzoek nodig is en door wie dit onderzoek wordt verricht. Ook over bevoegdheden inzake het beoordelen van de uitkomsten van eventueel onderzoek en inzake het adviseren over (respectievelijk vaststellen van) sancties kunnen vooraf afspraken worden gemaakt.

In Helmond is een dergelijke ‘escalatieladder’ niet gemaakt. Dit betekent dat als er een vermoeden van een schending rijst, iedereen zich vrij (of zelfs geroepen) zal voelen om zich te bemoeien met vele facetten van de kwestie. Op die manier kunnen een onpartijdige handhaving, terughoudendheid met publiciteit en zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender op geen enkele manier worden gegarandeerd.

Dit brengt ons tot de conclusie dat politici in Helmond onvoldoende beschermd zijn in het hele proces van handhaving van de integriteit. Dat kan consequenties hebben voor hen persoonlijk, maar ook voor de geloofwaardigheid van de raad, het college en de politiek in het algemeen. Dit is dan ook één van de redenen dat door Helmond om deze beleidsanalyse en aanbevelingen is gevraagd.

3.3 Integriteitorganen

Als het gaat om de politieke integriteit zijn de belangrijkste ‘integriteitorganen’ binnen de gemeente Helmond de burgemeester en de griffier. Beiden ervaren, zoals al eerder werd opgemerkt, een bijzondere verantwoordelijkheid op dit gebied. De aanstaande aanpassing van de Gemeentewet zal onder de opdracht op het gebied van de burgemeester een extra bodem leggen. Daarbij geldt dat de burgemeester wel een bijzondere verantwoordelijkheid krijgt maar geen extra bevoegdheden.

Een aparte commissie integriteit, samengesteld uit raadsleden, kent Helmond niet. Maar daarin is de gemeente, landelijk gezien, alweer bepaald geen uitzondering. Hoe de rol van bijvoorbeeld het presidium en de griffie verder kunnen worden doorontwikkeld is een van de dingen die politici, wetenschappers, adviseurs en andere deskundigen samen zullen moeten uitvinden de komende jaren. De zoektocht naar nieuwe bouwstenen voor een werkend integriteitsysteem in de sfeer van de politiek zal voorlopig nog niet worden afgerond.

4 Aanbevelingen

1. Ontwikkel een programma rond politieke integriteit

In Helmond bestaat op dit moment geen programma om (stelselmatig) te werken aan politieke integriteit. Het beeld dat uit de beleidsanalyse naar voren komt is dat hier en daar in de politiek ten onrechte het idee leeft dat het onderwerp getackeld kan worden in een enkele thema-avond.

Wij hechten eraan hier nogmaals op te merken dat het gericht en systematisch werken aan politieke integriteit in heel Nederland nog in de kinderschoenen staat. Slechts enkele gemeenten hebben de eerste stappen in een dergelijk traject nu gezet.

Bij het samenstellen van een integriteitprogramma moet uiteraard rekening worden gehouden met het gegeven dat delen ervan elke vier jaar zullen moeten worden herhaald. De hieronder genoemde aanbevelingen zijn bedoeld als input voor de komende raadsperiode. Een nieuwe raadsperiode leent zich bij uitstek voor het op de kaart zetten van integriteit.

2. Voldoe aan de wettelijke vereisten

In de beleidsanalyse is vastgesteld dat Helmond op één punt nog niet voldoet aan de wettelijke verplichtingen die gelden voor integriteitbeleid. Dit betreft het opstellen van een regeling voor het melden van financiële belangen. Een dergelijke regeling is relatief eenvoudig te realiseren en wij adviseren dan ook om hier op korte termijn aan te voldoen.

3. Installeer een moreel leerproces

Teneinde de oordeelskracht van individuele politici te versterken en (nieuwe) morele kennis tot ontwikkeling te brengen, adviseren wij om binnen de bestuursorganen van de gemeente Helmond een moreel leerproces te installeren.

Het installeren begint bij het trainen van zowel raads- als collegeleden in morele oordeelsvorming. Deelnemers aan zo'n training scherpen hun inzicht in het belang van integriteit bij de overheid, de maat voor het moreel juiste en het doen van moreel onderzoek naar politieke vraagstukken.

Volgende stappen zouden zijn het houden van moreel beraad in raad en college (bijvoorbeeld 2x per zittingsjaar) en het bouwen aan kennis van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijke vertegenwoordiging.

4. Installeer een zorgvuldige handhavingspraktijk

Om politici te behoeden voor misstappen en een meer zorgvuldige handhaving te kunnen garanderen bij vermoedens van schendingen adviseren wij om een zorgvuldige handhavingspraktijk te installeren binnen de bestuursorganen van de gemeente Helmond.

Een goed idee zou zijn om de screening van kandidaten voor het nieuwe college van B&W niet te beperken tot een 'benoemingstoets'. De combinatie van zo'n toets met een persoonlijk risicoprofielgesprek maakt dat bestuurders beter beschermd zijn en vrij om hun taken naar beste vermogen uit te voeren.

Het inwerkprogramma van de nieuwe gemeenteraad zou kunnen worden uitgebreid met een avondvullende gedragscodesessie, waarbij ook (kandidaat-)wethouders zouden kunnen aanschuiven. De invulling van enkele wettelijke verplichtingen en bepalingen uit de gedragscodes voor raad en college krijgt een impuls door (nieuwe) leden eerst en vooral grondig voor te lichten over wat de wet en code van hen vragen: wanneer mag er niet worden meegestemd? Welke overeenkomsten mag een raadslid of bestuurder niet aangaan, welke handelingen niet verrichten, welke functies niet uitoefenen? Het gesprek over deze en andere regels uit de wet en de gedragscodes zou zich niet moeten beperken tot een eenmalige training of themabijeenkomst. Beter is het als de drempel om het erover te hebben zo laag mogelijk is en er geregeld aandacht aan wordt besteed, ook in informele contacten tussen individuele raadsleden, griffier, gemeentesecretaris, burgemeester en wethouders.

De huidige gedragscodes voor politici in de gemeente Helmond verdienen een update. Het is verstandig om er alle relevante ge- en verboden in op te nemen, ook de wettelijke, zodat politici in één document alle relevante regels met betrekking tot integriteit kunnen terugvinden. Als belangrijke wetsartikelen niet in de code zijn opgenomen maakt dat de code onbetrouwbaar. Het opstellen van aparte codes voor enerzijds de burgemeester en anderzijds de wethouders is aan te raden. In die afzonderlijke codes kan dan worden ingespeeld op de verschillende rollen die zij spelen.

Verder adviseren wij om het presidium te vragen bij het vaststellen van de raadsagenda deze altijd na te lopen op voor individuele raadsleden mogelijk problematische dossiers. Ook fracties kunnen hier hun verantwoordelijkheid nemen: de beslotenheid van de fractievergadering is een goede plek om elkaar aan te spreken op bijvoorbeeld potentiële belangenverstrengeling. Ons advies is om te kijken of dit binnen Helmond ook gebeurt en of fracties van elkaar kunnen leren.

Om te voorkomen dat vermoedens van schendingen onnodig escaleren, adviseren wij om stappen te zetten in de richting van een 'gentle agreement'. Daarin beleggen individuele raadsleden, op vrijwillige basis, bepaalde helder omschreven bevoegdheden bij de burgemeester. Ook over de taken en rollen van de griffier en het presidium kunnen afspraken worden vastgelegd. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst vergroot de kans dat wanneer tegen een lid van raad of college een verdenking van een integriteitschending rijst, de zaak fair en juist wordt afgewikkeld. Een zorgvuldige handhaving behelst onder meer dat niemand uit de kwestie partijpolitieke munt probeert te slaan.

Bijlage 3 Toets aan wettelijke verplichtingen

Toelichting bij de tabel: de wettelijke normen zijn in het groen weergegeven, basisnormen (bestuursafspraken)⁵ in het rood. Als een onderwerp via zowel een wettelijke norm als een basisnorm wordt geregeld staat, om dubbelingen te voorkomen, alleen de wettelijke norm vermeld.

	Normen	Voorziening gemeente Helmond	Voldoet
1	Voor de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders is een gedragscode vastgesteld (artikel 15 lid 2, 41c lid 2 en 69 lid 2 gemeentewet) waarin in ieder geval aandacht is besteed aan maatregelen gericht op informatiebescherming en relatiegeschenken (basisnorm 4 en 5). De gedragscode is goed kenbaar voor betrokkenen (basisnorm 1b).	Ja	Ja
2	Burgemeester, wethouders en raadsleden leggen voordat zij hun functie/ambt uitoefenen de eed of belofte af. (artikel 14, 41a, 65 Gemeentewet)	Ja	Ja
3	Burgemeester, wethouders en raadsleden moeten openbaar maken welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties wordt bijgehouden en bekend gemaakt. (artikel 12, 28, 41b, 67 Gemeentewet). Vermeld wordt of de nevenwerkzaamheid bezoldigd is. (basisnorm 2b).	De griffier houdt een lijst bij met nevenfuncties van raadsleden. Deze wordt gepubliceerd op de website van de gemeente. Een maal per jaar verzoekt de griffier de raadsleden om een update. Het bestuurssecretariaat houdt een lijst bij met nevenfuncties van burgemeester en wethouders. Deze wordt gepubliceerd op de website van de gemeente.	Ja
4	Voor burgemeester, wethouders en raadsleden bestaat een regeling voor de melding van financiële belangen. (basisnorm 3)	Nee	Nee

⁵ Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie (april 2006).

Bijlage 4 Overzicht gesprekspartners

In het kader van de beleidsanalyse zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

- mevr. Elly Blanksma-van den Heuvel, burgemeester;
- dhr. Twan Gremmen, vertrouwenspersoon integriteit;
- dhr. Jan Hendriks, integriteitcoördinator;
- dhr. Jan Jaspers, raadsgriffier;
- dhr. Frank Rietveld, hoofd P&O;
- dhr. Jan Roefs, waarnemend voorzitter presidium.