



**Gemeente
Haarlem**

**Integriteitsjaarverslag
2019**

13 mei 2020

Inhoud

Inleiding	3
1. Visie op integriteitsbeleid	4
2. Verantwoordelijkheden binnen het integriteitsbeleid	6
3. Activiteiten in 2019	7
3.1 Ambtseed	7
3.2 Meldpunt Integriteit	7
3.3 Vertrouwenspersonen Integriteit en Ongewenste Omgangsvormen	8
3.4 Gedragscode Ambtenaren (Integriteitswijzer) en overige regelingen	8
4. Meldingen en onderzoek	9
4.1 De cijfers	9
4.2 Afdeling Onderzoek Huis voor Klokkenluiders	10
5. Vertrouwenspersonen	11
5.1 De gesprekken	11
5.2 Voorlichting bij afleggen ambtseed en begeleiding dilemmagesprekken	11
5.3 Rol leidinggevenden	11
6. Conclusies en aanbevelingen	12

Inleiding

Met het integriteitsjaarverslag 2019 van de gemeente Haarlem wordt informatie gegeven over de voortgang en de activiteiten op het gebied van integriteit en vooruitgekeken naar de plannen en verdere ambities op dit terrein.

Op grond van artikel 4 van de Ambtenarenwet 2017 voert de gemeente een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het college zorgt ervoor dat het beleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid. Ook draagt het college zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. De verplichting bestaat om eens per jaar een verantwoording openbaar te maken met betrekking tot het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de gemeentelijke visie op integriteitsbeleid. Hoofdstuk 2 is gewijd aan de verantwoordelijkheden binnen het Haarlemse integriteitsbeleid. In hoofdstuk 3 worden de activiteiten in 2019 geschetst. In hoofdstuk 4 worden de in 2019 ingediende meldingen en het uitgevoerde integriteitsonderzoek daarnaar weergegeven. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de taak en de werkzaamheden van de vertrouwenspersonen. Hoofdstuk 6 sluit af met enkele algemene conclusies en aanbevelingen.

1. Visie op integriteitsbeleid

De Haarlemse visie op integriteit en integriteitsbeleid is ontleend aan de in november 2015 vastgestelde 'Visie op de Organisatie'. Kern van deze visie is dat – om wendbaarder op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen – het belangrijk is dat medewerkers slim, snel en vernieuwend blijven werken. Daarvoor krijgen leidinggevend en medewerkers meer mandaat en ruimte om te handelen en beslissingen te nemen. Kortere besluitvormingslijnen en minder regels zorgen voor het sneller acteren in de relatie tussen bestuur en organisatie en in de relatie met de burger.

Visie op de Organisatie (november 2015)

"Onze organisatie ondersteunt de stad en het bestuur bij het bereiken van haar doelen. We zijn een betrouwbare dienstverlener, een professioneel opdrachtgever, een deskundig regisseur en een aantrekkelijk en maatschappelijk bewuste werkgever. De gemeente Haarlem is één organisatie: - met slagkracht, weinig regels en veel ruimte; - waar zelfbewuste medewerkers met eigen verantwoordelijkheid, lef en trots werken; - die steeds meer projectmatig en/of thematisch werkt; - die transparant is in haar handelen en - samenwerkt met partners binnen en buiten de stad in steeds wisselende netwerken. (.....)

Onze toegevoegde waarde zal meer dan ooit afhankelijk zijn van de snelheid en effectiviteit van ons handelen, de deskundigheid van onze mensen en van de mate waarin we gebruik maken van technologische innovatie."

Met meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid voor medewerkers en minder regels vraagt de complexiteit van gemeentelijke taken tegelijkertijd om risicobewustzijn, deskundigheid en zelfvertrouwen als het om integriteitsdilemma's gaat. De benadering van het onderwerp integriteit is daarom niet alleen een kwestie van regels, procedures, verboden en geboden, maar bovenal een kwestie van mentaliteit, houding en gedrag. Uit de organisatievisie is een viertal Haarlemse Kernwaarden van Integriteit te ontleiden: Zorgvuldigheid, Verantwoordelijkheid, Onafhankelijkheid en Professionaliteit (Beleidsplan Integriteit gemeente Haarlem 2016). Het gaat erom dat medewerkers en bestuurders zelfstandig naar de geest van deze Haarlemse Kernwaarden van Integriteit weten te handelen en hierdoor in staat zijn om moreel het juiste te doen als vastgestelde regels (geboden en verboden) en procedures ontbreken of tekort schieten.

Visie op integriteit: Kwaliteit door Integriteit

- Haarlemse medewerkers zijn moreel competent en handelen naar de Haarlemse kernwaarden van integriteit (zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid en professionaliteit) en de geldende normen in regels en procedures. Zij zijn zich goed bewust van integriteitsrisico's, maken evenwichtige en zorgvuldige afwegingen en handelen consistent en transparant waardoor zij optimaal professioneel kunnen functioneren.
- Leidinggevend en medewerkers hebben een extra verantwoordelijkheid in het integriteitsbeleid door het goede voorbeeld te geven en de morele competentie-ontwikkeling van medewerkers te stimuleren.
- De werkomgeving en bedrijfsvoering van de gemeente Haarlem maken dit professioneel en integer gedrag mogelijk. Dilemma's zijn bespreekbaar, goed gedrag wordt beloond en er wordt opgetreden tegen onoorbaar gedrag.
- Integriteitschendingen die voorkomen worden gemeld en zorgvuldig en professioneel onderzocht. Eventuele sancties zijn evenredig en rechtvaardig.

Voornoemde visie op integriteit vertaald naar het integriteitsbeleid betekent vooral duidelijkheid over waarden en normen en aandacht voor de ontwikkeling van integriteitsbewustzijn (morele competentie). Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het professioneel functioneren en de kwaliteit van de organisatie en haar medewerkers. Als we de visie vertalen naar de Haarlemse definitie van integriteit, kan deze definitie als volgt worden omschreven:

Integriteit is een professionele, individuele verantwoordelijkheid om in al het handelen op bewuste wijze rekening te houden met rechten, belangen en welzijn van alle belanghebbenden. De integere medewerker is zorgvuldig, verantwoordelijk, onafhankelijk en professioneel: hij opereert transparant en kan zich verantwoorden voor de keuzes die hij bij zijn werkzaamheden maakt en handelt altijd met oog voor het publiek belang.

Haarlem kiest voor een brede definitie van integriteit gekoppeld aan de (professionele) verantwoordelijkheid van de medewerkers: je doet waarvoor je bent aangesteld en doet dat op een wijze die zorgvuldig, verantwoordelijk, professioneel en onafhankelijk is. In een smalle definitie staat integriteit voor onkreukbaarheid en verwijst naar een beperkt aantal onderwerpen zoals fraude, corruptie en oneigenlijk gebruik van bevoegdheden of (bedrijfs)goederen. De nadruk ligt dan teveel op een negatieve moraal: voorkomen dat de regels overtreden worden.

2. Verantwoordelijkheden binnen het integriteitsbeleid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de burgemeester als portefeuillehouder Integriteit. Daar waar raakvlakken zijn met de portefeuillehouder Bedrijfsvoering/Personeelszaken wordt er samengewerkt door de portefeuillehouders.

De gemeentesecretaris/algemeen directeur is ambtelijk eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid en de afhandeling van integriteitschendingen van ambtenaren. Bij een vermoeden van een integriteitschending beslist de gemeentesecretaris over de te volgen procedure: al dan niet onderzoek, intern of extern onderzoek, communicatie betrokkenen en ook sancties. Dit leidt tot een uniforme werkwijze. De uitvoerende taken ten aanzien van het onderzoek van integriteitschendingen zijn per 1 januari 2016 ondergebracht bij het Meldpunt Integriteit.

De daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het integriteitsbeleid ligt bij de afdelingsmanager. Managers geven ook het voorbeeldgedrag. Zij moeten bij uitstek in staat zijn om integere afwegingen te maken, te beslissen en te handelen, om zo aan medewerkers te laten zien wat onze mores zijn. Maar het reikt verder dan voorbeeldgedrag: de manager schept ook de randvoorwaarden voor integer optreden van medewerkers. Naast laten zien van voorbeeldgedrag en het bieden van randvoorwaarden, vormt de manager ook de 'antenne' voor integriteit. De manager neemt in de dagelijkse praktijk waar of ergens integriteitsvraagstukken ontstaan en kan in de regel meteen ter plekke oplossingen bieden.

3. Activiteiten in 2019

3.1 Ambtseed

Aan een aanstelling voor nieuwe medewerkers wordt de eis gesteld dat zij kort na binnenkomst in de Haarlemse organisatie een ambtseed afleggen. Hiervoor worden meerdere keren per jaar bijeenkomsten georganiseerd waarbij nieuwe ambtenaren de ambtseed mondeling ten overstaan van de gemeentesecretaris of loco-secretaris afleggen. In 2019 hebben alle 105 nieuwe ambtenaren de ambtseed afgelegd. Ingehuurde medewerkers (niet-ambtenaren) tekenen een integriteitsverklaring. Voorafgaand aan de eedaflegging worden de nieuwe medewerkers geïnformeerd over het Haarlems Integriteitsbeleid (wat verstaan we in Haarlem onder integriteit, wat zijn de Haarlemse Kernwaarden van Integriteit, wat staat er in de gedragscode, waar vind je informatie, welke faciliteiten zijn er) en een introductie over het vertrouwenswerk en het melden van integriteitschendingen. Aandacht voor integriteitsdilemma's die niet perse zwart-wit zijn, wordt geoefend door middel van de dilemma-training. Het dagdeel wordt afgesloten met de formele eedaflegging.

In 2019 is voor alle nieuwe medewerkers een hele introductiedag verzorgd. De opzet rond de eedaflegging en de voorafgaande voorbereiding zoals hierboven geschetst is daarin overgenomen.

3.2 Meldpunt Integriteit

Per 1 januari 2016 is op grond van de toen geldende Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem een Meldpunt Integriteit geïnstalleerd. Als leden van het Meldpunt zijn drie ambtenaren van de gemeente Haarlem benoemd, met elk een specifieke achtergrond (personeel, juridisch, financieel).

Met ingang van 1 mei 2019 is de meldregeling aangepast en vanaf dat moment is de Regeling Melden Vermoeden Misstand gemeente Haarlem van kracht. Het Meldpunt Integriteit bestaat per die datum uit drie externe personen, die geen binding met de gemeente Haarlem hebben. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de behandeling van integriteitsmeldingen nog beter gewaarborgd. De meldregeling betreft uitsluitend medewerkers van de gemeente Haarlem. Medewerkers hebben daarnaast – nadat in principe de interne meldingsprocedure is doorlopen - nog een mogelijkheid een externe melding te doen bij de Afdeling Onderzoek van het Huis voor klokkenluiders.

De behandeling van (meldingen van vermoedens van) integriteitschendingen door bestuurders wordt in de tweede helft van 2020 in een aparte regeling geregeld.

Burgers kunnen daarnaast niet direct meer melden bij het Meldpunt Integriteit, maar hun grieven over de gemeente uiten in de vorm van een klacht. Als aan een klacht een integriteitsaspect is verbonden, meldt de gemeentelijk klachtcoördinator dit aan het Meldpunt Integriteit. Dat onderdeel, waarbij de klachtcoördinator formeel als melder wordt aangemerkt, belooft dan verder de integriteitsprocedure. De overige onderdelen van de klacht worden via de klachtbehandeling afgedaan. De reden om een doormelding van de klachtcoördinator richting het Meldpunt Integriteit mogelijk te maken is om signalen, ook als deze van buiten komen, serieus te kunnen onderzoeken. Het Meldpunt behartigt wat betreft integriteit een gemeentebreed belang, met

daarin een bijzondere verantwoordelijkheid en kunde, hetgeen het belang van een specifieke klachtbehandeling te boven kan gaan.

3.3 Vertrouwenspersonen Integriteit en Ongewenste Omgangsvormen

De gemeente Haarlem beschikte in 2019 over 5 vertrouwenspersonen. Het betreft 4 interne vertrouwenspersonen en 1 externe vertrouwenspersoon. Hierdoor hebben Haarlemse medewerkers ook de mogelijkheid een vertrouwenspersoon te raadplegen die wel kennis heeft van de organisatie, maar net iets meer op afstand staat indien een interne vertrouwenspersoon door de medewerker als “te dichtbij” wordt ervaren.

3.4 Gedragscode Ambtenaren (Integriteitswijzer) en overige regelingen

Na de inwerking van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) is ook de Integriteitswijzer, met daarin opgenomen de gedragscode voor ambtenaren, aan deze wetgeving aangepast. De Integriteitswijzer is aan iedere medewerker van de gemeente Haarlem toegestuurd, als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden onder de WNRA. Inhoudelijk heeft de Integriteitswijzer geen ingrijpende wijzigingen ondergaan.

4. Meldingen en onderzoek

Meldingen moeten worden gezien als onderdeel van het integriteitsbeleid. Belangrijk is de blijvende aandacht voor integriteit, de aanwezigheid van een meldpunt en het bevorderen van het doen van meldingen.

Om herleidbaarheid naar personen, teams/afdelingen of casussen te voorkomen wordt slechts in algemene zin gerapporteerd over de aard en afdoening van de meldingen.

4.1 De cijfers

Hieronder staat een korte toelichting op de concrete (geanonimiseerde) meldingen die in 2019 hebben plaats gevonden. Onder 'medewerker' worden in principe ook leden van het management verstaan.

	Omschrijving onderwerp melding	afhandeling	melder	Aanvang melding	status
Gemeentelijk Meldpunt (van 1 januari 2019 tot 1 mei 2019)					
1	Vermoeden van integriteitsschending door ambtenaar (niet nader geduid)	Na telefonisch contact met het Meldpunt en toezending van de Regeling en het Onderzoeksprotocol zag melder verder af van de melding	burger	26 februari 2019	afgehandeld
2	Vermeende procedurefout bij interne sollicitatieprocedure	Na overleg met de afdeling HRM is geen verder onderzoek ingesteld.	(voormalig) medewerker)	29 maart 2019	afgehandeld
3	Diefstal in een gemeentelijke gebouw door een onbekende persoon	Medewerker heeft aangifte gedaan bij de politie.	medewerker	17 april 2019	afgehandeld
Extern Meldpunt (per 1 mei 2019)					
4	Vermoeden van belangenverstrengeling door medewerker	Kwestie is al onderzocht en afgedaan. Er is geen nieuw onderzoek ingesteld.	burger	21 mei 2019	afgehandeld
5	Commerciële activiteiten op internet door een medewerker	Kwestie is in handen van HRM gelegd. Melder was daarmee akkoord.	medewerker	16 oktober 2019	afgehandeld
6	Vermoeden van ongewenst gedrag	Melder is naar de vertrouwenspersoon verwezen.	medewerker	15 november 2019	afgehandeld

De twee meldzaken die aanvingen in 2018 (zie nr. 6 en 8 in de tabel op pagina 11 en 12 van het Integriteitsjaarverslag 2018) zijn in 2019 afgehandeld. Melding nr. 6 is door melder teruggetrokken. Bij melding nr. 8 is geconcludeerd dat geen sprake was integriteitsschendingen.

Inmiddels functioneert het Meldpunt Integriteit 4 jaar. Tijd om een overzicht over deze 4 jaren van aantallen meldingen te geven.

Jaar	Meldingen	Feitenonderzoek
2016	11	5 (2 extern onderzoek, 3 intern onderzoek); 2 schendingen vastgesteld
2017	9	5 (3 extern onderzoek, 2 intern onderzoek); 2 schendingen vastgesteld
2018	8	6 (4 extern onderzoek; 2 intern onderzoek); 5 schendingen vastgesteld
2019	6	0; geen schendingen vastgesteld

Navraag in de regio leverde de volgende informatie op over aantallen integriteitschendingen die in 2019 na melding in behandeling zijn genomen:

Haarlemmermeer: 27 vermoedens van integriteitschendingen (waarvan 15 schendingen zijn vastgesteld)

Hoorn: geen vermoedens van integriteitschendingen

Zaanstad: 9 vermoedens van integriteitschendingen (waarvan 4 onderzocht)

Velsen: geen vermoedens van integriteitschendingen.

Het Huis voor Klokkenluiders noch de VNG houden landelijke cijfers bij van integriteitschendingen bij gemeenten. Het ministerie van BZK heeft in 2019 een grootschalig enquêteonderzoek binnen de publieke sector uitgevoerd waarin ook integriteit aan bod komt (genaamd WERKonderzoek 2019). In dit onderzoek zijn gemiddelden van de sectoren (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen) te vinden. Belangrijkste bevinding op het vlak van integriteit is dat in het openbaar bestuur maar een klein deel van de medewerkers integriteitsschendingen constateert. Over de opstelling van de leiding van de organisatie ten aanzien van integriteit is een deel van de medewerkers niet zo te spreken.¹

4.2 Afdeling Onderzoek Huis voor Klokkenluiders

Ingevolge de Regeling Melden Vermoeden Misstand gemeente Haarlem hebben medewerkers de mogelijkheid om een integriteitskwesitie (misstand) in tweede instantie voor te leggen aan een extern meldpunt: de Afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (voorheen de Onderzoeksraad Integriteit Overheid). Voor zover bekend heeft geen van de Haarlemse medewerkers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in 2019 een misstand te melden bij dit externe meldpunt.

¹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256876/kernrapport-werkonderzoek-2019.pdf>

5. Vertrouwenspersonen

Medewerkers kunnen met al hun vragen, dilemma's en andere zaken met betrekking tot integriteit en ongewenste omgangsvormen bij de vertrouwenspersoon terecht. De vertrouwenspersoon heeft een geheimhoudingsplicht. Dit betekent dat alles wat besproken wordt tussen de medewerker en vertrouwenspersoon blijft. De vertrouwenspersoon biedt een luisterend oor, waardoor de medewerker zijn of haar verhaal kwijt kan.

5.1 De gesprekken

Integriteit

Het aantal integriteitskwesties dat met een vertrouwenspersoon wordt besproken is laag te noemen (in relatie tot de gesprekken die gaan over psychosociale arbeidsbelasting). Het advies van de vertrouwenspersonen is om (veel) meer aandacht te vragen voor dit onderwerp binnen de afdelingen en teams, onder andere door dilemma-gesprekken. Tot 2018 maakte voorlichting over integriteitszaken ook onderdeel uit van het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Dit gedeelte is met het vertrek van de integriteitsmedewerker komen te vervallen. Interne dilemmatrainers verzorgen een training gericht op omgaan met morele dilemma's. Het meer onder de aandacht brengen van integriteit zou de bewustwording van integer handelen moeten bevorderen. Centraal hierbij staat de drietrup: willen melden (belang inzien), durven melden (geen angst voelen) en kunnen melden (de weg kennen).

De kennismaking van de vertrouwenspersonen met het in 2019 gestarte externe meldpunt staat nog op de agenda en zal in de loop van 2020 plaatsvinden.

5.2 Voorlichting bij afleggen ambtseed en begeleiding dilemmagesprekken

Binnen het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers geven de vertrouwenspersonen voorlichting over de rol en de werkwijze van de vertrouwenspersonen. Daarnaast geven de vertrouwenspersonen op verzoek ook voorlichting aan leidinggevenden, waaronder de verzuimpreventietraining voor nieuwe leidinggevenden. In een enkel geval worden de vertrouwenspersonen door een leidinggevende benaderd voor advies.

5.3 Rol leidinggevenden

In een aantal gevallen lieten leidinggevenden voor wat betreft de personele benadering een niet altijd even professionele indruk achter tijdens het gesprek bij de vertrouwenspersoon en werd in een enkel geval ook misbruik van een leidinggevende positie ervaren. Een gevoel van onveiligheid en geïntimideerd worden is door een aantal medewerkers ervaren op meerdere afdelingen binnen de gemeente. De vertrouwenspersonen hebben in deze situaties de melder geadviseerd dit te escaleren naar de bedrijfsarts en/of de gemeentesecretaris, als hoofdverantwoordelijke binnen de organisatie.

6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het voorstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Meldingen bij Meldpunt Integriteit

Het aantal meldingen met vermoedens van integriteitschendingen laat in de loop van de jaren een dalende lijn zien. In 2019 zijn 6 meldingen ontvangen, maar er zijn geen feitenonderzoeken uitgevoerd, omdat de meldingen niet onderzoekswaardig waren of omdat de signalen op een andere manier konden worden afgedaan.

Na de komst van het externe Meldpunt per 1 mei 2019 zijn meldingen nagenoeg uitgebleven. De drie signalen die werden afgegeven waren in feite niet op hun goede plaats bij het Meldpunt.

Onbekendheid met het (externe) Meldpunt Integriteit is hier mogelijk een oorzaak voor. Het is belangrijk dat de meldmogelijkheid (opnieuw) onder de aandacht van de organisatie wordt gebracht.

Regionaal en landelijk beeld

Navraag bij diverse instanties, zoals het Huis voor Klokkeluiders, de VNG en het ministerie van BZK, leert dat landelijke cijfers over aantallen integriteitschendingen bij gemeenten en de aard van de schendingen ontbreken. Omliggende gemeenten lijken geen grote aantallen integriteitschendingen in onderzoek te nemen (behoudens de gemeente Haarlemmermeer). Een enquêteonderzoek van BZK leert dat in het openbaar bestuur maar een klein deel van de medewerkers integriteitsschendingen constateert.

Enquête

Het is zaak om binnen de gemeente uit te zoeken hoe het is gesteld met de bekendheid van de meldmogelijkheid en waarom de laatste tijd meldingen uitblijven. Een enquête onder alle medewerkers is hier een goed middel voor. Het dient twee doelen: polsen hoe het is gesteld met het bewustzijn op het vlak integriteit binnen de organisatie en tevens aandacht vragen voor het bestaan van integriteitsbeleid en de mogelijkheid om vermoedens van integriteitschendingen te melden. De enquête zal in de tweede helft van 2020 in de ambtelijke organisatie worden uitgezet. De uitkomsten daarvan zullen worden benut om verdere acties uit te zetten. In het integriteitsjaarverslag 2020 zal hierover worden gerapporteerd.

Gesprekken bij vertrouwenspersonen

Gesprekken met de vertrouwenspersonen over integriteit blijven nagenoeg uit.

Regelmatige aandacht voor integriteit op de werkvloer en bewustwording van integer handelen wordt aanbevolen.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
6 mei 2020

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl