



**Gemeente
Haarlem**

Integriteitsjaarverslag 2018

24 oktober 2019

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Visie	4
2. Verantwoordelijkheden binnen het Integriteitsbeleid	6
3. Integriteitsbeleid en activiteiten in 2018	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	111
5. Vertrouwenspersonen	122
5.1 De gesprekken	122
5.2 Voorlichting bij afleggen ambtseed en begeleiding dilemmagesprekken	122
5.3 Rol leidinggevenden	122
5.4 Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen.	122
6. Conclusies en aanbevelingen	133

Inleiding

Met het jaarverslag integriteit gemeentelijke organisatie Haarlem 2018 wordt informatie gegeven over de voortgang en activiteiten op het gebied van integriteit en vooruitgekeken naar de plannen en verdere ambities op dit terrein.

Op grond van de Ambtenarenwet (artikel 125quater) voert het college een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en zorgt het college 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 verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en de ondernemingsraad over 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 Haarlems integriteitsbeleid. In hoofdstuk 3 worden de beleidsontwikkelingen en activiteiten in 2018 geschetst. In hoofdstuk 4 worden de in 2018 ingediende meldingen en het uitgevoerd 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

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 ontleen: 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. Integriteitsbeleid en activiteiten in 2018

In het jaar 2018 heeft de focus met name gelegen op het verder ontwikkelen van de betekenis van integriteit op de werkvloer. Dat houdt in dat binnen de organisatie in toenemende mate aandacht is besteed aan het (voorkomen van) integriteit in algemene zin en het trainen van medewerkers met als doel het bewustzijn over integer handelen te vergroten. Daarnaast is het onderwerp Integriteit ook aan de orde gesteld tijdens de introductiedagen voor nieuwe medewerkers.

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 2018 hebben 214 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-training¹. Het dagdeel wordt afgesloten met de formele eedaflegging.

In 2018 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 een Haarlems Meldpunt Integriteit geïnstalleerd. Het Meldpunt Integriteit is ingesteld op grond van de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem. Als leden van het Meldpunt zijn drie ambtenaren in dienst van de gemeente Haarlem benoemd, met elk een specifieke achtergrond (personeel, financieel, juridisch).² Bij het Meldpunt Integriteit kunnen zowel medewerkers als burgers een melding van een vermoeden van integriteitschending doen. Het Meldpunt rapporteert rechtstreeks aan de gemeentesecretaris en indien nodig aan de

¹ Zie voor een beschrijving van wat een dilemma-training inhoudt, het Integriteitsjaarverslag van 2017, paragraaf 3.1.

² Inmiddels is de meldregeling per 1 mei 2019 aangepast. 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. Vermoedens van integriteitschendingen door bestuurders zal in een aparte regeling worden geregeld. Burgers kunnen daarnaast niet direct meer melden bij het Meldpunt Integriteit, maar hun grieven over de gemeente in eerste instantie uiten in de vorm van een klacht. Als deze klacht (ook) raakt aan integriteit kan, in overleg tussen de gemeentesecretaris, de klachtencoördinator en de contactpersoon integriteit bij de afdeling Concerncontrol, de klacht worden voorgelegd aan het extern Meldpunt Integriteit.

portefeuillehouder Integriteit (burgemeester). 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.

3.3 Vertrouwenspersonen Integriteit en Ongewenste Omgangsvormen

Gemeente Haarlem beschikte in 2018 over vier vertrouwenspersonen. Het betreft twee interne en twee externe vertrouwenspersonen. 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

De gedragscode voor goed ambtelijk handelen ambtenaren sluit aan bij de vier kernwaarden van integriteit. De inhoud en afspraken zijn gebaseerd op de bestaande landelijke en Haarlemse regelingen. Voortschrijdende inzichten over wat als norm zou moeten gelden – zoals het aannemen van geschenken en de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) – brengt een aantal mogelijke wijzigingen van de Integriteitswijzer en onderliggende regelingen met zich mee.

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 meldingen.

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

4.1 De cijfers

Hieronder staat een korte toelichting op de concrete (geanonimiseerde) meldingen die in 2018 hebben plaats gevonden. Onder 'medewerker' worden in principe ook leden van het management verstaan.

	Omschrijving onderwerp melding	Afhandeling	Melder	Aanvang melding	Status
1	Vermoeden van schending van regelgeving, een gevaar vormen voor de veiligheid en een onbehoorlijke wijze van functioneren door dienstauto's te berijden zonder (geldig) rijbewijs	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekwaardig geacht. Na intern onderzoek is een integriteitschending geconcludeerd. Dit heeft geresulteerd in de maatregel van on-voorwaardelijk strafontslag.	Medewerker	9 januari 2018	Meldpunt heeft dossier afgedaan op 26 juli 2018
2	Vermoeden van belangenverstrengeling door onbekende ambtenaar/ambtenaren bij het in gebruik geven van opslagruimte om niet, waarbij persoonlijke wederdiensten zouden zijn bedongen	Vermoeden kon niet worden gestaafd met feitelijke en concrete gegevens (het was niet te achterhalen of dit plaatsvond, laat staan door wie) en kon verder niet in behandeling worden genomen.	Burger	9 februari 2018	Meldpunt heeft behandeling beëindigd op 30 april 2017
3	Vermoeden van uitoefening van intimidatie, misbruik van bevoegdheden en misbruik van (de toegang tot) informatie in contacten met een winkeleigenaar	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekwaardig geacht. Na een onderzoek door een extern	Medewerker	12 april 2018	Meldpunt heeft dossier afgedaan 26 november 2018

	Omschrijving onderwerp melding	Afhandeling	Melder	Aanvang melding	Status
		onderzoeksbureau is een integriteitsschending geconcludeerd. Dit heeft geresulteerd in een disciplinaire waarschuwing.			
4	Vermoeden van belangenverstrengeling en misbruik van (de toegang tot) informatie uit het BRP	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekswaardig geacht. Na een onderzoek door een extern onderzoeksbureau is een integriteitsschending geconcludeerd. Dit heeft geresulteerd in een voorwaardelijk disciplinaire strafontslag.	Burger	25 april 2018	Meldpunt heeft dossier afgedaan op 5 juli 2018
5	Vermoeden van machtsmisbruik en (seksuele) intimidatie richting meerdere medewerkers	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekswaardig geacht. Na een onderzoek door een extern onderzoeksbureau is een integriteitsschending geconcludeerd. Dit heeft geresulteerd in beëindiging van het dienstverband.	Medewerker	5 september 2018	Meldpunt heeft het dossier afgedaan 20 november 2018
6	Vermoeden van intimidatie van medewerkers	Behandeling van de melding is aangehouden in verband met andere ontwikkelingen.	Burger	10 oktober 2018	Loopt door in 2019
7	Vermoeden van (strafbare) gedragingen buiten werktijd door social media gebruik	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekswaardig geacht. Na een	Burger	20 november 2018	Meldpunt heeft het dossier afgedaan

	Omschrijving onderwerp melding	Afhandeling	Melder	Aanvang melding	Status
		onderzoek door een extern onderzoeksbureau is een integriteitsschending geconcludeerd. Dit heeft geresulteerd in voorwaardelijk strafontslag met een proeftijd van twee jaar.			
8	Vermoeden van intimidatie in de bejegening van een parkeerhandhaver	Vermoeden is gestaafd met feitelijke en concrete gegevens en is onderzoekswaardig geacht. Intern onderzoek is gaande.	Medewerker	5 november 2018	Loopt door in 2019

4.2 Afdeling Onderzoek Huis voor Klokkenluiders

Ingevolge de Regeling Integriteitsmeldingen gemeente Haarlem hebben medewerkers de mogelijkheid om een integriteitskwestie (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 een misstand te melden bij het externe meldpunt.

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

In totaal 51 medewerkers hebben in 2018 de vertrouwenspersonen benaderd voor een gesprek. Dat zijn er 22 meer dan 2017. Ook dit jaar kan niet met zekerheid gezegd worden wat de oorzaak is van deze stijging. De helft van de mensen die met een vertrouwenspersoon gesproken hebben voelt zich onheus bejegend en/of geïntimideerd voelen door hun leidinggevende. Er hebben zich dit jaar meer mensen (acht) gemeld n.a.v. seksuele intimidatie dan de jaren ervoor. Twee mensen meldden zich n.a.v. een integriteitskwestie.

5.2 Voorlichting bij afleggen ambtseed en begeleiding dilemmagesprekken

Bij alle bijeenkomsten voor nieuwe medewerkers heeft een van de vertrouwenspersonen voorlichting gegeven over de rol en de werkwijze van de vertrouwenspersoon. Bij een aantal bijeenkomsten voor leidinggevendenden (o.a. managementforum en cursus verzuimpreventie) is voorlichting gegeven over ongewenste omgangsvormen

5.3 Rol leidinggevendenden

Net als voorgaande jaren is geconstateerd dat bij een groot deel van de klachten de rol van de leidinggevende cruciaal is. Veel mensen ervaren onveiligheid en durven problemen niet te bespreken met hun leidinggevende. De vertrouwenspersonen signaleren dat er in de organisatie een goed feed-back-mechanisme ontbreekt om als medewerker zonder repercussie te laten weten wat hij/zijn van de leidinggevende vindt.

De rol van HRM is niet duidelijk bij problemen of meningsverschillen tussen leidinggevendenden en medewerkers. HRM wordt gezien als adviseur van de leidinggevende en is er niet voor de medewerkers. Dit is besproken met de HRM adviseurs.

5.4 Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen.

Een aantal medewerkers wilde in 2018 een klacht indienen over ongewenste omgangsvormen. Het werd toen duidelijk dat Haarlem nog geen (nieuwe) klachtencommissie ter beschikking had. Inmiddels is een nieuwe klachtenregeling Ongewenste omgangsvormen in werking getreden en heeft de gemeente Haarlem zich aangesloten bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de decentrale overheid, onderdeel van de VNG (collegebesluit 16 oktober 2018, kenmerk 2018/663969).

6. Conclusies en aanbevelingen

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

Het aantal gesprekken dat de vertrouwenspersonen voeren met medewerkers over integriteitskwesties is - evenals in 2017 - laag. Dit jaar slechts 2 gesprekken. Geadviseerd wordt om meer aandacht te vragen voor dit onderwerp binnen afdelingen en teams, onder andere door dilemma-gesprekken.

Ook het aantal meldingen is in 2018 lager dan in de voorgaande verslagjaren 2016 en 2017. Niet bekend is waarom dit het geval is. Met de komst van een nieuw extern Meldpunt Integriteit zal in de ambtelijke organisatie opnieuw de aandacht worden gevestigd op de mogelijkheid van het melden van vermoedens van misstanden

Aan de conclusies en aanbevelingen gedaan in het integriteitsjaarverslag 2017, in het bijzonder 6.2 en 6.3, is in 2018 gevolg gegeven. De meldingsregeling is aangepast en wat betreft burgers geldt inmiddels dat het reguliere klachtrecht voor hen voorrang heeft gekregen.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
Oktober 2019

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl