

**Introductieprogramma**

**Politieke**

**Integriteit**

## **Provinciale Stuurgroep Integriteit**

### **INTRODUCTIEPROGRAMMA POLITIEKE INTEGRITEIT**

#### **Algemeen**

De Nederlandse overheid is een van de meest integere ter wereld, zowel in de ambtelijke- als in de politiek-bestuurlijke sfeer. Dat neemt niet weg dat het thema regulier onderhoud behoeft. De inwoners van ons land, onze provincie en onze gemeenten moeten op de integriteit van politieke ambtsdragers kunnen vertrouwen.

Binnen het openbaar bestuur in de provincie Limburg worden in samenwerking met de provincie, de gemeenten en de waterschappen, activiteiten ontplooid om de ambtelijke en bestuurlijke integriteit te bevorderen.

Een van de activiteiten is het aanbieden van een introductieprogramma politieke integriteit aan (nieuwe) volksvertegenwoordigers.

Op 19 maart 2014 worden er gemeenteraadsverkiezingen gehouden en zullen nieuwe raadsleden en wethouders hun taak gaan oppakken. Een mooi moment om het thema politieke integriteit op de agenda te plaatsen en het een plek te geven in het introductieprogramma voor de nieuwe gemeenteraad.

Het introductieprogramma politieke integriteit beoogt de bestuurlijke integriteit te versterken door het integriteitsbewustzijn van de volksvertegenwoordiger te vergroten. Tevens verschaft het programma inzicht in de risico's die er op dit gebied nu eenmaal aanwezig zijn.

Het programma is een handreiking aan de gemeenten om een basis introductieprogramma integriteit aan de gemeenteraad aan te kunnen bieden.

Het programma of een onderdeel daarvan kan ook aanleiding zijn om het thema integriteit gedurende de zittingsperiode van de raad verder uit te diepen.

#### **Programma**

Dit integriteitprogramma is te beschouwen als een basisprogramma, een kennismakingsprogramma met het thema politieke integriteit. Het behandelt integriteit langs drie sporen.

Het eerste spoor is de preventie van misstappen, het tweede spoor is gericht op het versterken van de morele oordeelsvorming en het derde spoor richt zich op het bereiken van een evenwichtige en zorgvuldige handhaving van de politieke integriteit. De 3 sporen worden hier kort besproken, de uitwerking van ieder spoor volgt daarna.

#### **Spoor 1: Preventie van Misstappen**

Bij het eerste onderdeel, de preventie van misstappen, wordt het wettelijk kader, inclusief de eigen gedragscode, besproken.

Onduidelijkheden en misverstanden over de interpretatie van de regelgeving worden besproken. Het handelen van politieke ambtsdragers wordt in de dagelijkse praktijk getoetst aan de kernbegrippen van de gedragscode, te weten dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Er wordt stilgestaan bij het begrip

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

belangenverstremming, hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie, het aannemen van geschenken en het juist declareren van onkosten.

Het beoogde effect van dit onderdeel is het reduceren van het aantal vermeende schendingen.

### **Spoor 2: Versterken morele oordeelsvorming**

Bij het tweede onderdeel van het kennismakingsprogramma komt de morele oordeelsvorming aan de orde. Politici staan voortdurend voor complexe morele beslissingen. Dit vraagt vooraf een nauwkeurige afweging en achteraf het zorgvuldig afleggen van verantwoording.

Aan de hand van casuïstiek worden dilemma's bespreekbaar gemaakt binnen de politieke context en wordt de morele juistheid van beslissingen onder de loep genomen. Het doel van dit onderdeel is het versterken van de morele oordeelskracht.

### **Spoor 3: Bereiken van een evenwichtige en zorgvuldige handhaving**

Besproken wordt het belang van het opstellen van een handelingsperspectief bij vermeende schendingen, dat uiteindelijk door de volksvertegenwoordiging wordt vastgesteld.

Het doel is om te komen tot een aanvaardbare werkwijze bij schendingen die tot een faire afhandeling moet leiden.

### **Uitwerking Spoor 1: Preventie van Misstappen**

#### **Het wettelijk kader**

De wetgever heeft, ter bevordering van het integriteitbesef, een kader vastgesteld, dat enerzijds bestuurders en volksvertegenwoordigers, gezamenlijk politieke ambtsdragers te noemen, ruimte van handelen verschaft en anderzijds dit handelen met wettelijke basisnormen begrenst.

Het relevant juridisch kader is neergelegd in de Provincie-Gemeente- en Waterschapswet en de Algemene wet bestuursrecht.

De gemeenteraad heeft zijn eigen gedragscode vastgesteld, veelal gebaseerd op de door de overlegkoepels IPO, VNG en UvW opgestelde modelgedragscode.

De gedragscode voor politiek ambtsdragers heeft het rechtskarakter van een interne aanvulling op de wettelijke regels.

In dit basisprogramma worden de meest relevante thema's als afzonderlijke onderwerpen besproken.

#### Provinciewet/Gemeentewet-Waterschapswet.

Deze wetten stellen regels aan het onafhankelijk handelen en nemen van besluiten door de politieke ambtsdrager.

Naast bepalingen ter zake het afleggen van de eed of belofte, kent de wet bepalingen betreffende nevenfuncties en een verbod op het uitoefenen van met het ambt onverenigbaar geachte functies. De wet benoemt voorts voor politieke ambtsdragers verboden handelingen en de omstandigheden waaronder afgezien zou moeten worden van deelname aan beraadslaging en stemming.

Zo regelt de wet dat nevenfuncties van de publieke ambtsdrager op een toegankelijke wijze openbaar gemaakt moeten worden. Bij het aanhouden of aanvaarden van nevenfuncties zal de betrokkene de

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

afweging moeten maken hoe belangenverstremgeling of het ontstaan van de schijn ervan, vermeden moet worden.

De wet benoemt voorts de met het ambt onverenigbare bestuurlijke functies, waarop bij het onderzoek naar de geloofsbrieven gecontroleerd dient te worden.

De wet benoemt tevens verboden handelingen van politieke ambtsdragers. Deze handelingen, zoals werkzaamheden als advocaat of adviseur ten behoeve van het bestuursorgaan of de wederpartij, koop of verhuur aan het bestuursorgaan, liggen voornamelijk in de economische sfeer en schaden de zuivere verhoudingen tussen de betrokkene en de overheid.

Ten slotte wordt het politieke ambtsdragers verboden om deel te nemen aan een stemming indien het een aangelegenheid betreft, die hen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij men als vertegenwoordiger is betrokken. Men moet hierbij denken aan familierelaties, eigendommen, financiële belangen en bestuursfuncties. De verantwoordelijkheid om van een stemming af te zien legt de wetgever bij de betrokkene zelf. Bepalingen uit gedragscodes of een reglement van orde kunnen wel algemene gedragsregels hieromtrent bevatten maar kunnen de individuele beslissingsvrijheid niet inperken.

### Algemene wet bestuursrecht

Deze wet bevat een bepaling betreffende onafhankelijke besluitvorming van het openbaar bestuur.

Artikel 2:4 van deze wet bepaald dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult en er tegen dient te waken dat leden van het bestuursorgaan (of voor hen werkzame personen), die een persoonlijk belang hebben bij een besluit, de besluitvorming beïnvloeden.

Dit houdt in dat de leden van het bestuursorgaan een vorm van afstandelijkheid ten aanzien van de af te wegen belangen in acht zouden moeten nemen. De wet appelleert aan de verantwoordelijkheid van de betrokkenen om elke vorm van belangenverstremgeling, of de schijn ervan, te vermijden. Een genomen besluit kan onverhoopt door de Kroon voor vernietiging worden voorgedragen.

In recente uitspraken van de Raad van State (Loenen-arrest/Middelburg-arrest) worden de criteria voor vernietiging van een besluit benoemd. De huidige opvatting van de bestuursrechter is dat een volksvertegenwoordiger gehouden is om aan de beraadslaging en stemming deel te nemen, tenzij er sprake is van een bijzondere omstandigheid waardoor er sprake van stemonthouding zou kunnen zijn.

### Model Gedragscode politiek ambtsdragers

De kern van de gedragscode wordt gevormd door de begrippen dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Het handelen van de politieke ambtsdragers moet aan deze kernbegrippen kunnen worden getoetst.

Buiten de reeds eerder aangehaalde wettelijke bepalingen bevat deze code aanvullende gedragsregels ten aanzien van het voorkomen van belangenverstremgeling en vooringenomenheid, het tegengaan van draaideurconstructies, het melden van nevenfuncties, het omgaan met informatie, aannemen van geschenken en het gebruik van middelen en voorzieningen van het bestuursorgaan.

### **Thema's**

#### **I Belangenverstremgeling:**

Belangenverstremgeling treed op als het publiek belang vermengd wordt met het persoonlijke belang van de politiek ambtsdrager. Niet alleen feitelijke belangenverstremgeling, maar ook de schijn ervan moet vermeden worden.

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

Het risico van belangenverstremgeling is door de volgende maatregelen beperkt:

1. Verbod op uitoefening met het ambt onverenigbare functies
  - Ambtenaar, ombudsman, rekenkamer
2. Verboden handelingen in de economische sfeer
  - Advocaat of adviseur of vertegenwoordiger van bestuur of tegenpartij
3. Afzien van deelname aan stemming in bepaalde gevallen
  - Aangelegenheid die de betrokkene rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat
4. Afzien van deelname aan besluitvorming
  - Persoonlijk belang van betrokkene dusdanig dat afzien wenselijk is
5. Nevenfuncties (inclusief q.q.-nevenfuncties)
  - Geen nevenfuncties die het onafhankelijk oordeel kunnen schaden; het aanzien van het ambt schaden of belemmerend kunnen werken
  - Nevenfuncties inclusief bezoldigingsstatus openbaar maken
6. Financiële belangen
  - Melding belangen indien deze een rol kunnen gaan spelen inzake besluitvorming aanbesteding, subsidie en opdrachtverstrekking
7. Tegengaan draaideurconstructie
  - Verbod op inzet oud bestuurder direct na aftreden voor activiteiten namens het bestuursorgaan.

### **II Informatie**

Politiek ambtsdragers beschikken doorgaans over informatie, die (nog) niet voor iedereen beschikbaar is. Soms is de verleiding om deze informatie te delen, voor de meest uiteenlopende doeleinden, groot. Het onjuist gebruik van informatie tast de geloofwaardigheid van de politiek aan.

1. Voorkomen oneigenlijk gebruik van informatie
  - Lekken; gebruik in de privésfeer; clean desk
2. Gebruik geheime informatie
  - Op grond van WOB geheimhouding opleggen, schending strafbaar als misdrijf
3. Gebruik vertrouwelijke informatie
  - Informatie waarvan met weet of kan vermoeden dat deze niet openbaar gemaakt mag worden, schending is misdrijf
4. Gebruik sociale media
  - Eigen verantwoordelijkheid
  - Internet is blijvend
  - Alert bij mixen zakelijk en privéberichten.

### **III Geschenken, diensten en uitnodigingen**

Met het afleggen van de eed of de belofte verklaren politiek ambtsdragers geen giften of beloften te hebben gedaan voor de benoeming en nadien geen geschenken zullen aannemen of beloften zullen doen voor een tegenprestatie.

1. Geschenken ontvangen namens het bestuursorgaan
  - Zorgvuldigheid en terughoudendheid

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

- Registreren en bewaren bij het bestuursorgaan
- 2. Geschenken ontvangen als individu
  - Tot een waarde van € 50 toegestaan, bij voorkeur melden
  - Boven een waarde van € 50 niet toegestaan; registratie en eigendom bij bestuursorgaan
  - Nooit geschenk aannemen als dat onafhankelijkheid aantast
- 3. Diner, excursie en evenementen
  - Functioneel en in het belang van het bestuursorgaan
  - Meerdere stakeholders ontvangen uitnodiging
  - Openheid en registratie.

### **IV Vergoeding van kosten**

De kwetsbaarheden voor politiek ambtsdragers zijn nergens zo groot als op dit terrein. De afgelopen raadperiode kenmerkte zich door een ongekend aantal “Bonnetjesaffaires”. Door eenvoudige maatregelen te treffen kan je voorkomen dat men in de gevarezone beland.

Discussie over vergoedingen is nooit geheel uit te sluiten en de politiek ambtsdrager zal ten aanzien van het indienen van kostendeclaraties openheid en alertheid in acht moeten nemen.

De gedragscodes benoemen als basisregels:

- Uitgaven worden uitsluitend vergoed als hoogte en functionaliteit aantoonbaar zijn
- Scheidt zakelijk en privé; vermijdt declaraties op het grensvlak
- Geen declaratie indienen als kosten op andere wijze vergoed worden
- Geen privégebruik van voorzieningen

Het verdient aanbeveling om binnen de raad goede afspraken te maken over declaratiegedrag, afleggen van verantwoording en heldere procedures.

### **Uitwerking Spoor 2: Versterken morele oordeelsvorming**

#### **Vergroten van bewustwording**

Het ontwikkelen van de morele competentie van de politiek ambtsdrager is van wezenlijk belang. De aandacht voor integriteit, met name bij de overheid, is sterk toegenomen en dit onderdeel van het basisprogramma dient ertoe om een begin te maken met het vergroten van de bewustwording ten aanzien van moreel juiste oordeelsvorming.

Aan de hand van een aanspreekbaar dilemma (koppeling met de praktijk) wordt een stappenplan als hulpmiddel aangeboden om tot een moreel juist oordeel te komen. Van een moreel juist oordeel is sprake als het recht doet aan de rechten, belangen en wensen van de betrokkenen.

Stappenplan:

1. Voor welke beslissing sta ik?  
Nauwkeurige formulering welke keuze aan de orde is en welke handeling wordt overwogen.
2. Wie zijn legitieme belanghebbenden?  
Inventarisatie van partijen, personen organisaties die door de beslissing worden geraakt.
3. Welke regels zijn van toepassing?

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

Welke juridische kaders gelden er en welke bepalingen of voorwaarden zijn daarbuiten van toepassing.

4. Inventarisatie argumenten.  
Argumenten pro en contra bepalen en in relatie brengen met de belanghebbenden. Eventueel een alternatief formuleren.
5. Concluderen!  
Met alle argumenten op een rij definitieve moreel juiste beslissing nemen.
6. Toets besluit aan eigen intuïtie.  
Antwoord op de vraag geven wat je bij deze beslissing voelt en of je deze ook daadwerkelijk gaat uitvoeren. Sta ik achter mijn conclusie?

Het verdient aanbeveling om de ontwikkeling het morele bewustwordingsproces te ondersteunen door periodiek themasessies op dit thema te houden.

### **Uitwerking Spoor 3: Bereiken van een evenwichtige en zorgvuldige handhaving**

Een wijziging van de gemeentewet legt de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke integriteit in een gemeente bij de burgemeester. Deze aanwijzing van verantwoordelijkheden is echter niet vergezeld van de toewijzing van bevoegdheden op dit gebied. Dit vraagt nadere invulling.

Voorts blijkt dat, indien zich in de politiek-bestuurlijke omgeving een vermeende schending van de integriteitregels voordoet, het niet vanzelfsprekend is dat de betrokkene politiek ambtsdrager op een faire afhandeling kan rekenen. Ook hier zijn nadere afspraken wenselijk.

Het ontbreken van afspraken op dit gebied blijkt vaak pas als er sprake is van een schending en dat maakt de afhandeling hiervan onnodig complex. Het aantreden van een nieuwe raad is een goed moment om tot invulling van een zorgvuldige handhavingpraktijk over te gaan.

Uit bovenstaande volgt, dat het aan de raad is, afspraken te maken over de handhaving van het integriteitbeleid in de politiek-bestuurlijke omgeving. De raad is ook gehouden om een handelingsperspectief te schetsen bij het optreden bij (vermeende) schendingen en om te komen tot de installatie van een zorgvuldige handhavingpraktijk.

Het is aan de raad om te bepalen wie bevoegd is om een vermeende misstand te (laten) onderzoeken, op welke wijze de afdoening vormgegeven wordt en welke bevoegdheden aan welke functionarissen worden toebedeeld.

Ervaring bij andere gemeenten leren, dat de afspraken op drie principes rusten:

- Onpartijdige handhaving
- Terughoudendheid met publiciteit
- Zorgvuldigheid.

Het verdient aanbeveling om de afspraken die op dit gebied gemaakt zijn periodiek bespreekbaar te houden.

### **Ter afsluiting**

Dit introductie programma integriteit behandelt het thema politieke integriteit langs drie sporen.

Het is een aanbieding om het thema integriteit tijdens de introductie van de nieuwe gemeenteraad te behandelen en de bewustwording van de politiek ambtsdragers op dit gebied te versterken.

## Introductieprogramma Politieke Integriteit (januari 2014)

---

Met de uitvoering van het programma in de gemeenteraad wordt een sterk signaal afgegeven dat het openbaar bestuur in Limburg werk maakt van integriteit.

Bij de tot standkoming van deze handreiking is gebruik gemaakt van publicaties van Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS), Governance & Integrity, Nijenrode Business University, Bureau Integriteit gemeente Amsterdam en andere gemeenten in Nederland.