

Handleiding

Introductieprogramma

Politieke

Integriteit

# Handleiding ten behoeve introductieprogramma politieke integriteit

## Algemeen

De burgemeester heeft een nu officieuze en binnenkort wettelijke rol ten aanzien van het bevorderen van de integriteit in de gemeente. Het ligt daarom voor de hand, dat de burgemeester ten aanzien van de nieuwe gemeenteraad het introductieprogramma integriteit verzorgt en daarmee het thema integriteit binnen de politiek bestuurlijke omgeving bespreekt en bespreekbaar houdt.

## Opzet van het programma

Het staat een ieder natuurlijk vrij om voor de uitvoering van dit programma een eigen opzet te kiezen. Onderstaande opzet is derhalve slechts een voorbeeld/handreiking, zonder status. Het is dus geen richtlijn.

- Inleiding door de burgemeester met het accent op het belang van een integere raad en tevens de visie van de burgemeester op het thema bestuurlijke integriteit en het beeld van de eigen rol binnen dit domein.
- Korte reactieronde
- Start van het 3 sporen introductieprogramma integriteit en de uitleg van de kwetsbaarheden van raadsleden. Top 3 incidenten.
  
- **Spoor 1** Preventie Misstappen
  - Belangenverstrengeling (*Casus 1*)  
*Optie om de casus 1 in sub groepjes te bespreken met plenaire terugkoppeling.*
  - Informatie-lekken  
Korte reactie uit de raad vragen
  - Geschenken, diensten en uitnodigingen
  - Vergoeding van kosten
  
- **Spoor 2** Versterken morele bewustwording (*Casus 2*)
  - Benadrukken van het belang van de morele competentie ontwikkeling van het raadslid  
*Optie om de casus 2 in sub groepjes te bespreken met plenaire terugkoppeling*  
*Optie om een andere, recente casus uit de eigen politieke omgeving, te bespreken*  
*Optie om het voorstel te doen aan de raad om vaker op deze wijze dilemma's te bespreken.*
  
- **Spoor 3** Bereiken evenwichtige en zorgvuldige handhaving  
De start van een nieuw gekozen raad is een goed moment om met de nieuwe raad afspraken te maken over handhaving van integriteitbeleid binnen de politiek-bestuurlijke omgeving.  
*Optie om de reacties uit de inleiding op de eigen visie gebruiken om het gesprek te beginnen.*

## **Uitvoering Programma**

### **Inleiding**

Het introductieprogramma begint met een inleiding, waarin de burgemeester ingaat op het belang van integriteit binnen het openbaar bestuur en het belang van een integere raad in het bijzonder. De burgemeester heeft hier de gelegenheid om zijn visie op het thema te bespreken en de rol te schetsen die deze voor zichzelf ziet weggelegd ter bewaking van de integriteit van de raad.

Als motivatie voor het houden van een integriteitsintroductieprogramma wordt stilgestaan bij de kwetsbaarheden van de raadsleden.

Raadsleden zijn wat integriteit betreft een kwetsbare groep. Aan de ene kant verwachten we maatschappelijke betrokkenheid, een netwerk en posities binnen de organisaties en verenigingen in de gemeente en aan de andere kant wordt men geacht uitsluitend het algemeen belang te dienen. Door in dit programma aan de hand van de drie sporen de kwetsbaarheden te bespreken, wordt aan de raadsleden voldoende bagage aangereikt om de bewustwording op het gebied van integriteit te vergroten.

Als inleiding kan tevens worden stilgestaan bij het beeld dat de afgelopen vier jaar is ontstaan.

Ondanks vele inspanningen om het integriteitsbesef in het openbaar bestuur te versterken, zijn er de afgelopen jaren de nodige incidenten geweest waardoor het algemene beeld ontstaan is dat het met de politieke integriteit in ons land slecht gesteld zou zijn. Niets is minder waar, maar het toont wel aan dat we het thema integriteit blijvend op de agenda moeten houden en ons op dit terrein niet kunnen veroorloven om achterover te gaan leunen.

Door de veelheid van incidenten is integriteit in het openbaar bestuur één van de beleidsspeerpunten van de minister van BZK.

*Na de inleiding een korte eerste reactieronde in de zaal.*

## **Start Programma**

### **Top 3**

Men kan naar soort een top 3 samenstellen van meest voorkomende incidenten.

Op 1 staat het thema belangenverstrengeling, op 2 het lekken van informatie en op 3 staat onjuist declaratiegedrag. In het introductieprogramma zullen we aan de top 3 uitgebreid aandacht besteden.

### **3 Sporen**

Het integriteitprogramma volgt drie sporen, te weten preventie, morele oordeelsvorming en het instellen van een zorgvuldige handhavingspraktijk. De 3 sporen versterken elkaar en de ervaring leert dat deze benadering helpt om het integriteitsbewustzijn te vergroten en het aantal incidenten terug te dringen.

#### **Spoor 1 Preventie van misstappen**

Na het schetsen van het wettelijk kader, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht, richt de introductie zich op de eigen gedragscode, te bespreken aan de hand van de genoemde thema's.

## Thema Belangenverstremgeling

Het thema belangenverstremgeling staat onbetwist bovenaan bij het aantal incidenten dat zich de afgelopen zittingsperiode landelijk heeft voorgedaan.

Ondanks het groot aantal uitgebreide maatregelen die middels de gedragscode zijn getroffen, is belangenverstremgeling, inclusief het wekken van de schijn ervan, een hardnekkig verschijnsel binnen het openbaar bestuur. Een van de oorzaken dat er meer van dit soort incidenten aan het licht komen is de toename van de meldingsbereidheid van de ambtenaren en politici op dit gebied, voorkomend uit de sterke afkeer van dit thema in de maatschappij. Men pikt het kennelijk niet (meer) dat eigenbelang wordt gediend met publieke middelen.

### Deelname aan stemming en beraadslaging

Actueel binnen het thema is de opstelling van een raadslid ten aanzien van deelname aan beraadslaging en besluitvorming in het geval dat er een persoonlijk belang in het geding is. Het afwegingskader is in dit geval de mate waarin het persoonlijk belang de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg staat.

*Optie om de casus in subgroepjes te bespreken met plenaire terugkoppeling*

### Casus I

In een gemeente wordt een bestemmingsplan aan de raad aangeboden. Het plan betreft een investering in verbetering van het woon- en leefklimaat van een bepaald gebied in de gemeente.

Een raadslid woont en werkt in het gebied en bezit er grond en opstallen.

Voorafgaand aan de raadsvergadering heeft er een raadsconferentie plaatsgevonden waarbij het raadslid aanwezig was.

Tijdens de raadsvergadering voert het raadslid een aantal malen het woord en dient hij, namens zijn fractie, een aantal amendementen in die er op gericht zijn om het woon- en leefklimaat, in het gedeelte van de wijk waar hij woont, nog verder te verbeteren. Het voorstel wordt na de beraadslaging aangenomen en het raadslid stemt mee.

*Wettelijk kader:*

---

Artikel 2:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht:

Het bestuursorgaan waakt ervoor dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Artikel 28 Gemeentewet:

Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:

Een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.

---

*Vervolg Casus*

Is hier sprake van belangenverstremgeling?

Ja, het persoonlijk belang (verbetering woon- en leefklimaat) wordt vermengd met het algemeen belang dat hij als raadslid zou moeten behartigen. (komt dat in de casusbeschrijving voldoende concreet naar voren?)

Is hier sprake van het wekken van de schijn van belangenverstremgeling?

Ja, ongeacht het oogmerk van het betrokken raadslid, kan de buitenwereld de integriteit van de betrokkene in twijfel trekken, omdat door het raadsbesluit ook het woon- en leefklimaat van het raadslid, met gemeenschapsgeld, wordt verbeterd.

Wat had het raadslid moeten doen?

Hij had de beraadslaging en besluitvorming niet mogen beïnvloeden, door het woord te voeren en amendementen in te dienen en aan de stemming deel te nemen. Hij had zich moeten onthouden van deze, overigens voor een raadslid normale, handelingen en zich, met mededeling naar de raad, moeten terugtrekken.

Wat had de raad kunnen doen?

Op de raad rust de zorgplicht (Awb) om te voorkomen dat de publieke taak niet zonder vooringenomenheid wordt vervuld.

Wat kon de burgemeester doen?

De burgemeester kon in de vergadering de raad hierop attenderen en het raadslid adviseren om niet mee te stemmen en zich niet in het debat te mengen. Na het raadsbesluit moet de burgemeester overwegen om het besluit ter vernietiging aan de Kroon voor te dragen.

Kan het raadslid belet worden om aan de beraadslaging en besluitvorming deel te nemen?

Nee, het raadslid kan het gebod negeren en een geldige stem uitbrengen.

Verandert er iets aan uw oordeel als niet het raadslid maar zijn schoonouders in het betreffende gebied wonen en er belangen hebben?

Nee, de term persoonlijk belang kan zijn direct of indirect, dat maakt voor de casus feitelijk geen verschil.

Wat zou u doen?

Willekeurig (nieuw) raadslid bevragen.

*Concluderen*

### **Vervolg Spoor 1**

#### **Thema Omgaan met informatie**

Het volgende thema dat besproken kan worden is het omgaan met informatie en in het bijzonder het lekken van informatie. Het lekken van informatie staat qua incidentenaantal op de bedenkelijke tweede plaats. Het lekken van vertrouwelijke of geheime informatie is strafbaar gesteld als misdrijf en het inzetten van het Strafrecht (ic. de Rijksrecherche) in de politiek bestuurlijke omgeving moet toch wel gezien worden als een ultimatum remedium.

Het lekken van informatie heeft verder als kenmerk dat de media, toch gezien als de waakhond van de democratie, in dit geval de mededader zijn.

Het lekken van informatie is schadelijk voor de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur.

Het lekken van informatie kan spontaan (verspreking) of opzettelijk gebeuren.

Van dat laatste kunnen er verschillende motieven gelden; een persoonlijk belang met materiele of immateriële elementen, institutionele belangen (macht) of publieke belangen (klokkenluiden).

Een andere veel gehanteerde indeling is die van financieel gewin, manipulatie of rancune.

Hoe het ook zij, het lekken van informatie is schadelijk voor het aanzien van de politiek en alleen daarom al is het van belang dat het niet gebeurt.

*Korte reactie uit de raad vragen.*

### **Thema geschenken, diensten en uitnodigingen**

Als raadsleden op persoonlijke titel geschenken ontvangen dan brengt dat risico's met zich mee. Geen enkel geschenk of gift kan worden geaccepteerd als dat de onafhankelijkheid van de besluitvorming aantast of het een overleg- of onderhandelings situatie betreft.

Bij het ontvangen van geschenken of giften past absolute openheid.

De gedragscode bepaalt dat bij het aannemen van geschenken met een waarde groter dan 50 euro, er een melding van gemaakt moet worden bij het bestuursorgaan.

Persoonlijke (niet uit hoofde van de functie) aangeboden geschenken of giften groter dan 50 euro mogen niet worden aanvaard.

Het verdient aanbeveling om geschenken vanaf 50 euro, die uit hoofde van de functie zijn aanvaard, te registreren. De goederen worden eigendom van de gemeente en worden op het gemeentehuis bewaard.

Geschenken tot een waarde van 50 euro mogen in principe (persoonlijk) geaccepteerd worden.

Daarbij gelden een aantal overwegingen:

Van belang voor een geloofwaardig integriteitsbeleid is: "The Tone at the Top". De uitstraling en beeldvorming naar de stakeholders van de gemeente kunnen door het aannemen van persoonlijke geschenken of giften in het geding komen.

Gedragscode:

Een politiek ambtsdrager accepteert geen geschenken, faciliteiten of diensten indien zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed. In onderhandelings situaties weigert hij door betrokken relaties aangeboden voordelen.

Voorwaarde om in te gaan op uitnodigingen voor etentjes, excursies of evenementen is de functionaliteit ervan; er moet een herkenbaar verband zijn met de functie vervulling. Tevens moet er sprake zijn van een belang voor de gemeente of de raad. Het is van belang om deelname vooraf binnen de fractie te bespreken en eventueel na te gaan of andere personen of instanties waarmee contacten worden onderhouden, eveneens een uitnodiging ontvangen hebben. In dat geval kan de afweging wellicht anders gemaakt worden.

### **Thema vergoeding van kosten**

Dit thema zorgt voor een derde plaats in het aantal incidenten.

Er is ook geen ander onderwerp dat de publieke opinie zo direct beïnvloedt als fout declaratiegedrag.

Voor de algehele beeldvorming over politici is dit fruikend.

Kernwoorden in dit geval zijn openheid en alertheid.

De gedragscode volgen en bij twijfel in de fractie bespreken.

Overigens zal de werkgroep Integriteit met een handreiking komen om het declaratieproces in de organisatie vorm te geven (controle, verantwoording, publicatie).

*Afsluiten Spoor 1 Het voorkomen van misstappen.*

***De raad voorzien van een exemplaar van de eigen gedragscode.***

***De raad wijzen op de modelgedragscode in de mmv VNG tot stand gekomen handreiking via***

***<http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/B->***

***[20637 Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten provincies en waterschap pen.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/B-20637_Handreiking_integriteit_van_politiek_ambtsdragers_bij_gemeenten_provincies_en_waterschap_pen.pdf)***

## Spoor 2 Versterken morele oordeelsvorming

Integriteitsregels zijn van belang, maar minstens zo belangrijk is om zelfstandig een moreel oordeel te kunnen vellen.

Het stappenplan vervolgens aanbieden als hulpmiddel om tot een moreel juist oordeel te komen, dat recht doet aan alle betrokkenen.

*Optie om de casus in subgroepjes te bespreken met plenaire terugkoppeling*

### Casus 2

De leden van de raadscommissie Stadsontwikkeling worden door een groot landelijk opererend architectenbureau uitgenodigd voor een interactieve workshop gebiedsontwikkeling.

De uitnodiging betreft een geheel verzorgde dag in het hoofdkantoor te Amsterdam, inclusief vervoer, lunch en diner. Een aantal vermaarde architecten en projectontwikkelaars zullen acte de préséance geven.

Binnen de gemeente worden plannen voorbereid om tot grootschalige revitalisering van het stadscentrum te komen en de uitnodigende partij is een van de gegadigden om bij de uitvoering van de plannen betrokken te worden. De raad zal later dat jaar een besluit nemen over het centrumplan. De uitnodiging wordt met de leden van de raadscommissie besproken.

Stappenplan toepassen om tot een moreel juist oordeel te komen.

Stap 1 Voor welke beslissing sta ik?

Keuze aan de orde is het al dan niet accepteren van een uitnodiging van een private partij die een toekomstig belang heeft in mijn gemeente.

Stap 2 Wie zijn legitieme belanghebbenden?

Inventarisatie van alle stakeholders en mijn positie ten opzichte van hen.

Stap 3

Welke regels zijn van toepassing?

*Model Gedragscode*

“Een politiek ambtsdrager accepteert geen geschenken, faciliteiten of diensten indien zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloedt. In onderhandelingsituaties weigert hij door betrokken relaties aangeboden voordelen.”

(Voorwaarde om in te gaan op uitnodigingen voor etentjes, excursies of evenementen is de functionaliteit ervan; er moet een herkenbaar verband zijn met de functievervulling. Tevens moet er sprake zijn van een belang voor de gemeente of de raad. Het is van belang om deelname vooraf binnen de fractie te bespreken en eventueel na te gaan of andere personen of instanties waarmee contacten worden onderhouden, eveneens een uitnodiging ontvangen hebben.)

Stap 4

Inventarisatie van argumenten

Voor deelname:

- Schijn van belangenverstremgeling

- Kosten zijn hoger dan de als geschenk toegestane € 50,--
- Vertoebelt toekomstige onderhandelingsituatie centrumplan
- Behoud onafhankelijke positie in verband met aanstaande besluitvorming komt in het geding

Contra:

- Bijeenkomst is functioneel ter kennisname actuele ontwikkelingen
- Gemeentebelang
- Netwerken

Stap 5

Tot welke conclusie kom ik?

Ik ga wel/ik ga niet en welk argument weegt het zwaarst.

Stap 6

Doe ik het ook?

Is de conclusie binnen de raadscommissie eensluidend en welke invloed heeft dat op mijn beslissing?

*Indien bij de plenaire terugkoppeling tussen de groepjes afwijkingen in de uiteindelijke besluitvorming worden geconstateerd deze groepjes met elkaar onderling in discussie laten treden.*

*Samenvatten en concluderen en afsluiten spoor 2 (eventueel behoefte peilen om op een later moment dit onderwerp nogmaals te agenderen).*

### **Spoor 3 Instellen evenwichtige en zorgvuldige handhaving**

De manier waarop de handhaving van de politieke integriteit georganiseerd zou moeten worden ligt niet vast. Wel bestaat er behoefte aan een handelingsperspectief op dit gebied; aansluiten bij de regelingen voor ambtenaren kan niet omdat er in de politiek-bestuurlijke omgeving geen sprake is van een heldere arbeidsovereenkomst als basis voor handavingsmaatregelen.

De burgemeester is dan wel bekleed met verantwoordelijkheden op dit gebied, doch de raad beslist over de bevoegdheden die de burgemeester op dit terrein zou kunnen inzetten.

Het is zaak voor de burgemeester om niet als enige verantwoordelijk gehouden te kunnen worden voor het integriteitsbeleid. In dat kader is het te overwegen waard om de raad een vorm van een integriteitscommissie te laten instellen die in gezamenlijkheid een zorgvuldige handavingspraktijk ontwerpt en in stand houdt.

Het introductieprogramma is geschikt om dit onderwerp aan te snijden om op die manier het proces in gang te kunnen zetten.

*Voorstellen om het proces te kunnen starten uit de raad vragen*

*De voorstellen vastleggen in een vervolgstap.*

*Samenvatten en concluderen en afsluiten introductieprogramma*