maatschappelijk belang

Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers

januari 2020

Introductie

Dit is een onderzoek naar de dienstverlening van het Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers (SIPA) en het maatschappelijk belang daarvan. Door middel van interviews met de adviseurs van het SIPA is in kaart gebracht voor welke maatschappelijke opgaven het openbaar bestuur zich gesteld ziet en welke rol integriteit daarbij speelt. Op deze wijze wordt een beeld geschetst van de aard van de gerapporteerde integriteitsschendingen, het advieswerk dat het Steunpunt biedt en het belang hiervan voor de maatschappelijke opgaven in het openbaar bestuur.

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft tien jaar lang de integriteit in de publieke sector bevorderd door kennis te delen, instrumenten te ontwikkelen, mensen bij elkaar te brengen en nieuwe ontwikkelingen te signaleren. In het najaar van 2014 kreeg BIOS na uitgebreide consultatie met de diverse betrokkenen de aanvullende taak om een steunpunt op te zetten. Op basis van de expertise en de infrastructuur van BIOS is het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) opgezet, om bestuurders in de gelegenheid te stellen laagdrempelig advies in te winnen bij een (vermoeden van) een integriteitsschending.

Het SIPA viel vanaf de start op 1 januari 2015 tot aan 1 juli 2016 onder de verantwoordelijkheid van het BIOS, dat was ondergebracht bij het CAOP. Hans Groot, eerder Hoofd van het Bureau Integriteit Gemeente Amsterdam, Hoofd Bijzondere Onderzoeken bij de veiligheidsdienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken en integriteitscoördinator bij de Provincie Noord-Holland, werd het gezicht van het Steunpunt. Vanaf 1 juli 2016 zijn een aantal taken van BIOS overgegaan naar het Huis voor Klokkenluiders en is BIOS opgehouden te bestaan. Het SIPA blijft als adviesorgaan ondergebracht bij het CAOP.

Het Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers biedt burgemeesters, dijkgraven en commissarissen van de Koning onafhankelijk en vakkundig advies over integriteitsvraagstukken. Deze evaluatie beoogt een beeld te schetsen van het werkveld, de vraagstukken en de wijze waarop het SIPA bijdraagt aan de maatschappelijke opgaven van een vertrouwd en integer openbaar bestuur. Hans Groot en Laurens Raijmakers worden zeer bedankt voor de tijd die zij hebben genomen om de interviews mogelijk te maken.

Het document is als volgt opgebouwd:

- Eerst wordt de Context geschetst waarbinnen het SIPA actief is
- Vervolgens wordt beschreven welke Werkwijze het SIPA hanteert
- Hierna worden de Maatschappelijke opgaven beschreven waarbij het SIPA is betrokken
- In de bijlagen van dit rapport staan de verslagen van alle interviews

Den Haag, januari 2020, Sean Stevenson
Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)

Inhoudsopgave

1 Context 1

2 Werkwijze 2
Bekendheid 2
Onafhankelijkheid 3

3 Maatschappelijke opgaven 4
- Waarborgen van legitimiteit 4
- Democratische vertegenwoordiging 4
- Cultuur van integriteit 5
- Bestuurlijk leiderschap 5
- Lokale inbedding 6
- Onterechte beschuldiging 6
- Integritisme 6
- Transparantie 7
- Machtspositie 8
- Zelflerend vermogen 8
- Zorgplicht 9
- Benoemingen 10
- Governance 10
- Besturen op afstand 11
- Extra aandacht 11

Bijlagen: interviews 12
- SIPA interview: Reguliere transacties met een bijzonder karakter 12
- SIPA interview: Beeldvorming en integriteit 16
- SIPA interview: Ambtenaar vs Politieke ambtsdrager 20
- SIPA interview: Zorgplicht en integriteit 23
- SIPA interview: couleur locale 25
- SIPA interview: Governance en integriteit 28

1 Context

Politiek ambtsdragers bij gemeenten, waterschappen en provincies zijn er om belangrijke besluiten te nemen over de wijze waarop de overheidsmacht wordt gebruikt en het gemeenschapsgeld wordt uitgegeven. De overheid heeft daarin een monopoliepositie. Deze grote verantwoordelijkheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Wanneer de integriteit van de overheid ter discussie staat, tast dit het vertrouwen aan en verliest de overheid haar noodzakelijke legitimiteit.

De afgelopen decennia hebben de Nederlandse gemeenten, waterschappen en provincies een enorme professionaliseringslag doorgemaakt. Het zijn bij uitstek kennisintensieve netwerkorganisaties met moderne werkprocessen, digitale dossiervorming, strakke budgetten, grote verantwoordelijkheden, veel samenwerkingspartners en complexe maatschappelijke opgaven. Er wordt zeer veel van deze bestuurslagen verwacht. Tegelijkertijd is de context waarin zij werken fundamenteel veranderd binnen dit korte tijdsbestek.

Telde Nederland in 1950 nog 2.600 waterschappen, dit aantal is in 70 jaar gedaald met 99,2 procent naar 21 waterschappen in 2019. Kende Nederland in 1950 nog 1.015 verschillende gemeenten, hiervan zijn er slechts 355 over in 2019. Terwijl het gemiddelde inwonertal verdrievoudigde van 10.000 naar 34.000 inwoners per gemeente. Landelijk steeg het aantal inwoners van 10 miljoen in 1950 naar ruim 17 miljoen in 2019. Samen met grote bestuurlijke operaties, waaronder het duale stelsel en de drie decentralisaties, is er sprake van een revolutionaire verandering van het werk en de opgaven van gemeenten, provincies en waterschappen.

Met de opkomst van sociale media ontvangen politieke ambtsdragers van de kiezer niet langer een mandaat tot de volgende verkiezingen, maar wordt er continue om verantwoording gevraagd. Er is vanuit de samenleving ook toenemende aandacht voor integriteit, met steeds meer reglementen, richtlijnen en controles. Maar als er steeds meer gereglementeerd en gecontroleerd wordt, dan kan dat er toe leiden dat er juist méér schendingen van integriteit boven tafel komen, wat in beginsel kan leiden tot toenemend wantrouwen in plaats van meer vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit is de paradox van succesvol integriteitsbeleid.

Van bestuurders wordt verwacht dat zij optreden bij (vermoeden van) een integriteitsschending door een politieke ambtsdrager. Met de aanpassing van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet is dit ook formeel bekrachtigd. De aanpak van integriteitsincidenten vereist echter specifieke deskundigheid, die tijd en ervaring vereist en die de meeste bestuursorganen niet in huis hebben. Om hierin te voorzien heeft het ministerie van BZK besloten een onafhankelijk steunpunt te financieren.

De relevante wetsartikelen zijn:

Gemeentewet

Art. 170, 2: De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.

Provinciewet

Art. 175, 2: De commissaris bevordert de bestuurlijke integriteit van de provincie.

Art. 182, 1: De commissaris is, volgens regels te stellen bij een door de regering gegeven ambtsinstructie, belast met:

lid c. adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.

Waterschapswet

Art. 94, 2: De voorzitter bevordert de bestuurlijke integriteit van het waterschap.

2 Werkwijze

Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers vervult een vertrouwde rol als duurzame schakel in de infrastructuur voor de integriteit van het openbaar bestuur. Bij het Steunpunt kunnen de commissaris van de Koning, burgemeester of voorzitter van een waterschap terecht voor alert, onafhankelijk en vakkundig advies over de aanpak van (mogelijke) integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers in hun bestuursorgaan. Zoals de manier waarop een goed integriteitsonderzoek moet verlopen, of het voorkomen van integriteitsschendingen, het bevorderen van integriteit, het leren van fouten en rehabilitatie.

Doelgroep:	355 gemeenten 12 provincies 21 waterschappen

Elke gemeente is uniek en elke integriteitscasus ook. Ook als een organisatie goed functioneert, een integriteitscultuur heeft, de burgemeester zeer actief midden in de organisatie staat en er duidelijke afspraken over integriteit zijn, dan nog kan een melding veel onrust veroorzaken. De dynamiek van een melding en de manier waarop de organisatie en de omgeving hierop reageert is niet goed te voorspellen.

Bestuurders kunnen telefonisch en per mail een afspraak maken voor een gesprek met een adviseur. Dit vindt in de regel plaats op dezelfde of volgende werkdag. Soms is de bestuurder dan al verder geholpen. In andere gevallen zijn meerdere contactmomenten via telefoon, (beveiligde) mail of gesprekken op locatie nodig. De bestuurder bepaalt steeds de mate en wijze van contact. De adviseur van het SIPA is ook beschikbaar voor contact met directe medewerkers van de bestuurder zoals de gemeentesecretaris, griffier, kabinetschef, HRM-adviseur of jurist.

Het steunpunt:

- adviseert over de aanpak van mogelijke integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers;
- geeft algemene voorlichting over de aanpak van integriteitsschendingen;
- onderhoudt contacten met het onderzoeksveld;
- registreert de relevante casuïstiek anoniem; en
- signaleert nieuwe ontwikkelingen, trends en patronen.

SIPA is slechts een adviespunt, geen meldpunt. Het SIPA doet nooit zelf formeel onderzoek. Het SIPA kan alleen advies geven en zal dit altijd doen op basis van de aan het SIPA beschikbaar gestelde informatie. De adviezen van het SIPA hebben tot doel om onnodige escalatie te voorkomen en bij te dragen aan preventie. Het Steunpunt wil op deze wijze bijdragen aan het beheersen van incidenten. Organisaties zullen schendingen en onnodige escalatie zelf zoveel mogelijk kunnen voorkomen met een eigen volwassen integriteitsbeleid. Dat werk is nooit af: integriteitsbeleid vergt permanent onderhoud en aanpassing.

Bekendheid

Bestuurders moeten bekend zijn met het Steunpunt, zodat ze deze voorziening weten te vinden zodra er behoefte aan is. Het creëren, vergroten en onderhouden van naamsbekendheid als een betrouwbaar, discreet en kundig loket vergt een grote en continue inzet van capaciteit. Begin januari 2015 ontvingen alle Nederlandse bestuurders een persoonlijke brief met gerichte informatie over het Steunpunt en de directe contactgegevens van de adviseur. In de jaren nadien verzorgt de adviseur van het Steunpunt bij diverse bijeenkomsten van bestuurders en raadsleden presentaties en legt hij persoonlijke contacten met bestuurders en hun directe adviseurs.

De eigen communicatiekanalen van het SIPA en het CAOP, maar ook diverse media besteden aandacht aan het Steunpunt, integriteitsonderzoek en integriteitsbevordering in het openbaar bestuur. Landelijke media besteden fors aandacht aan de jaaroverzichten, waarin met name trends en relevante ontwikkelingen worden gemeld. Ook levert de adviseur van het Steunpunt een bijdrage aan de internationale uitgave Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach. Het SIPA brengt relevante handreikingen onder de aandacht, zoals Onderzoek Integriteitsschendingen Politieke Ambtsdragers en Integriteitsinfrastructuur voor

Bestuurlijke Integriteit. Deze publicaties dragen bij aan het informeren van bestuurders en andere partijen die betrokken zijn op bestuurlijke integriteit, van handhaving tot preventie. Hans Groot wordt door media regelmatig gevraagd om te reflecteren op actuele casuïstiek. Ook dit draagt bij aan de noodzakelijke bekendheid van het Steunpunt.

Onafhankelijkheid

Aan de inzet van het Steunpunt zijn geen kosten verbonden. Het ministerie van BZK draagt er zorg voor dat de adviestaak kosteloos kan worden uitgevoerd. Het Steunpunt zelf is ondergebracht bij een onafhankelijke partij: het CAOP. Hiermee staat het op afstand van BZK, zoals het VN-verdrag tegen corruptie (2003) vereist. Deze distantie geeft het Steunpunt de mogelijkheid om onafhankelijke ondersteuning te bieden.

Vanaf het eerste signaal of vermoeden van een mogelijke integriteitsschending kan een bestuurder het Steunpunt inschakelen voor advies. Bestuurders blijven zelf verantwoordelijk voor de gekozen aanpak en uitvoering. Zo houden zij de regie over de complexe en politiek gevoelige processen die ontstaan bij een integriteitskwestie in een bestuursorgaan. Het Steunpunt doet geen integriteitsonderzoek en fungeert ook niet als meldpunt voor misstanden of integriteitsschendingen. Het Steunpunt registreert geanonimiseerd en uitsluitend voor eigen gebruik de relevante casuïstiek en signaleert nieuwe ontwikkelingen, trends en patronen.

Advies vindt discreet en op aanvraag plaats. Bestuurders kunnen rekenen op vertrouwelijkheid. Ook zoekt het Steunpunt pas op verzoek van de bestuurder contact met andere adviseurs of betrokken bestuursorganen in een kwestie. Het Steunpunt kan daarbij adviseren over het benaderen van autoriteiten zoals de Rijksrecherche en het OM.

- In 2015 werd 76 keer om advies over de aanpak van een vermoede integriteitsschending gevraagd.
- In 2016 ging het om 65 keer.
- In 2017 ging het om 70 keer.
- In 2018 ging het om 54 keer.
- In 2019 ging het om 58 keer.

Het SIPA velt geen oordeel over een integriteitscasus, zal geen melding beoordelen of vaststellen of een gedraging wel of niet deugt of juridisch en moreel door de beugel kan. Juist deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid, het niet hebben van een verantwoordelijkheid of belang, geeft het SIPA een unieke positie om zich vrij en onafhankelijk op te stellen en aldus open en expliciet te adviseren.

3 Maatschappelijke opgaven

Op basis van interviews met de SIPA adviseurs is een verscheidenheid aan maatschappelijke opgaven gesignaleerd, waar integriteit een centrale rol speelt. Een belangrijk doel van het SIPA is om integriteitsschendingen binnen het openbaar bestuur indien mogelijk te voorkomen of in ieder geval op een integere wijze op te lossen door middel van onafhankelijk advies. Als integriteitsschendingen kunnen worden voorkomen, dan is er per definitie voor de buitenwacht geen effect waarneembaar. Als een casus op basis van onafhankelijk onderzoek kan worden afgehandeld en de betrokkenen hiervan lering hebben kunnen trekken zodat de integriteit van het openbaar bestuur wordt versterkt, dan blijft ook dit resultaat voor de buitenwacht vaak onzichtbaar. Om toch een beeld te geven van het belang van de inspanningen van het SIPA, wordt hieronder een samenvatting gegeven van verschillende maatschappelijke opgaven voor een integer openbaar bestuur en de corresponderende werkwijze en adviezen van het SIPA.

De maatschappelijke opgaven die hieronder worden beschreven zijn inherent aan het openbaar bestuur. Zowel gemeenten, waterschappen als provincies zijn democratische organen met verkozen politieke ambtsdragers en een ambtelijke uitvoeringsorganisatie, die zich vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gesteld zien voor terugkerende opgaven, die inherent zijn aan het openbaar bestuur. In dit rapport komen geen individuele integriteitscasussen voor. Het rapport heeft tot doel om een beeld te schetsen van verschillende *soorten* casussen die aan het SIPA worden voorgelegd, de *type* adviezen die daarop in algemene zin kunnen worden gegeven en het beoogde effect voor het goed functioneren van het openbaar bestuur.

○ Waarborgen van legitimiteit

Waar vroeger de taak en bijbehorende administratie van de overheid simpeler was en het morele onderscheid tussen goed en verkeerd handelen duidelijker, is overheidsbeleid steeds complexer geworden en wordt de juistheid ervan steeds meer door een juridische in plaats van een morele bril beoordeeld. Niettemin is het essentieel voor de ambtelijke organisatie, bestuurders en politieke ambtsdragers om oog te blijven houden op de morele oordeelsvorming die burgers ten aanzien van het overheidsbeleid en de rechtmatigheid ervan delen. Indien er vragen ontstaan over de integriteit van het handelen van politiek ambtsdragers, dan kan dat een weerslag hebben op een hoeksteen van de organisatie als geheel: de legitimiteit van het openbaar bestuur.

Politieke ambtsdragers zullen zich steeds moeten afvragen of zij integer handelen en wat integer handelen in die context betekent. Voor een integer handelende overheid is er per definitie geen plek voor willekeur. Om rechtszekerheid te kunnen bieden is gelijke behandeling van gelijke gevallen en transparant beleid noodzakelijk, passend bij een juridische blik en een juridisch oordeel. Met een grote verscheidenheid aan gemeenten, waterschappen en provincies en een grote diversiteit aan wetten, regelingen en bepalingen is een overkoepelende notie van rechtszekerheid echter een hele opgave voor het openbaar bestuur.

Het handelen naar de letter van de wet maakt beleid nog niet integer, het is slechts een onderdeel van wat verwacht wordt van een integer handelende overheid. Integer handelen vraagt ook aandacht voor de uitkomst van overheidsbeleid voor de burger, het vraagt om open staan voor de mogelijkheid dat er iets fout kan gaan en willen leren van fouten. Het is niet mogelijk alle gedragingen, handelingen en transacties op voorhand in een reglement te vatten of op integriteit te toetsen. Politieke ambtsdrager zullen dit steeds zelf moeten toetsen en twijfels over het eigen en andermans handelen durven uit te spreken, om zo van elkaar te leren.

○ Democratische vertegenwoordiging

Een andere hoeksteen van het democratisch bestel is dat een ieder met voldoende steun verkozen kan worden tot politieke ambtsdrager. Dit is zowel de kracht als de zwakte van elk democratisch bestel. Met verkiezingen vindt er steeds een door de burgers gekozen wisseling van de wacht plaats, zij bepalen wie namens hen het algemeen belang mogen dienen. Zo kunnen gevestigde belangen altijd ter discussie komen te staan. Maar het bevorderen van integriteit is daarmee een proces dat eeuwig voortduurt: steeds weer zullen nieuwe politieke ambtsdragers zich niet alleen de regels maar ook de cultuur van integriteit eigen moeten maken. Tegelijkertijd

verandert de omgeving waarbinnen integer handelen moet plaatsvinden voortdurend. Met de opkomst van e-mail en sociale media is een misstap sneller gemaakt, makkelijker gedeeld en leidt het soms tot meer ophef. Dit vraagt om steeds terugkerende aandacht voor de integriteit van politieke ambtsdragers.

○ Cultuur van integriteit

Als er integriteitskwesties spelen dan neemt het publieke vertrouwen vaak af, al helemaal als ze slechts worden uitgelegd vanuit een juridisch kader en alleen formeel worden afgehandeld. Maar het werkveld van het openbaar bestuur is zo omvangrijk en complex dat het onmogelijk is om kwesties te voorkomen. Het is belangrijk dat er wordt erkend dat er dingen mis kunnen gaan, dat dit inherent is aan het menselijk handelen. Er zullen altijd fouten worden gemaakt, het is van belang dat ook daar open over kan worden gesproken, zodat het in de toekomst kan worden voorkomen. Maar nog belangrijker, dat als het mis gaat er fair en transparant wordt gehandeld. Anders wordt het niet begrepen en ontstaat er een beeld van willekeur.

Elke publieke organisatie heeft te maken met grijze gebieden ten aanzien van integriteit, zoals welke nevenwerkzaamheden of belangen gemeld moeten worden. Een gezonde organisatie bespreekt deze grijze gebieden en maakt het kenbaar als er onduidelijkheden zijn. Want als er nooit een vraag of een melding over integer handelen plaats vindt, dan is er gerede kans dat er juist wat aan de hand is. Het bevorderen van een cultuur van integer handelen is geen eenvoudige opgave en kost veel tijd en energie, ook timing is een belangrijke randvoorwaarde.

Als een organisatie midden in een integriteitsvraagstuk zit en het regent klachten, dan is het lastiger om open en vrij te spreken over integriteit. Als er géén vermoeden is van een misstand, geen crisis en de werksfeer is open en transparant, juist dán is het een goed moment om te werken aan integriteit. Niet vanuit de vooronderstelling dat het niet goed gaat, maar juist omdat je als publieke organisatie voorop wilt lopen, het goede voorbeeld wilt geven en boven elke twijfel verheven moet zijn om met gezag je functie te kunnen uitoefenen.

○ Bestuurlijk leiderschap

De top van de organisatie speelt een belangrijke rol, daar wordt voorbeeldgedrag verwacht, met name op die thema's waar houding en gedrag centraal staan. Zowel bestuurlijk als ambtelijk vraagt dat om integriteit actief uit te dragen. Dit betreft het open bespreken van vraagstukken, zonder a priori een verwijtende houding aan te nemen of het eigen handelen buiten beschouwing te laten. Ook daar waar al een vermoeden van een misstand bestaat, is een open dialoog de meest integere aanpak, omdat alleen op die manier alle aspecten van het vraagstuk boven tafel kunnen komen. Maar ook omdat het aan de organisatie laat zien dat áls het mis gaat, er op faire en integere wijze wordt omgegaan met medewerkers. Dit bevordert het bespreekbaar maken van de grijze gebieden en daarmee een werkcultuur van integer handelen binnen de organisatie als geheel.

Wat integriteit betreft is de organisatiecultuur belangrijker dan de organisatiestructuur. Hoe de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijke politieke ambtsdragers in de praktijk omgaan met integriteitsvraagstukken wordt voor een belangrijk deel bepaald door de leiding van de organisatie. Vaak levert de informele lijn meer op dan de formele meldingsroutes. Dat geldt ook voor een goede samenwerking met de vertrouwenspersonen, die een belangrijke rol hebben als het gaat om het signaleren van niet-integer gedrag binnen de organisatie.

Sommige gemeenten hebben de beschikking over een bureau integriteit of een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het adviseren van de organisatie over integriteitsvraagstukken. Deze persoon of dit bureau wordt meestal als eerst ingeschakeld, om te voorkomen dat het ambt en de organisatie onnodig in een verkeerd licht komt te staan en aan legitimiteit en effectiviteit inboet. Veel gemeenten hebben echter geen integriteitscoördinator of een bureau integriteit. Dit maakt de externe beschikbaarheid van kennis, advies en ervaring ten aanzien van integriteit met name voor kleinere gemeenten waardevol.

○ Lokale inbedding

Gemeentelijke politieke ambtsdragers zoals raadsleden en wethouders zijn vaak goed ingebed en erg betrokken bij de omgeving waar zij als ambtsdrager verantwoordelijk voor zijn. Dit is vaak de kracht van lokale politici: zij kennen de gemeente goed en wonen daar soms al generaties. Hierdoor weten zij wat er speelt en hebben zij een eigen netwerk binnen de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd is dit ook een kwetsbaar punt. Omdat lokale politici vaak ook wonen, werken en leven in de gemeente waar zij raadslid of wethouder zijn, nemen zij besluiten over zaken die hen zelf, familie of bekenden raken. Dit gegeven vraagt om extra prudentie vanuit het oogpunt van integriteit, om zelfs maar de schijn van belangenverstrengeling, voorkennis of vriendendiensten te voorkomen. Zo kan het voorkomen dat een politieke ambtsdrager op gemeentelijk niveau een reguliere transactie aangaat met een andere partij in de gemeente, zoals elke burger dat zou doen. Echter, indien deze transactie bijvoorbeeld een uitzonderlijke prijs heeft dan kan de schijn van voorkennis, belangenverstrengeling of vriendendienst ontstaan.

Het onbevooroordeeld inventariseren van een integriteitscasus is essentieel voor een goede afhandeling. Betreft het inderdaad een integriteitskwestie en hoe ziet deze kwestie er dan uit? Wat is de concrete aanleiding of melding? Welke vastgestelde en niet geformaliseerde regels of verwachtingen zijn in dit geval wellicht geschonden? Onder welke omstandigheden en met welke betrokken partijen vond dit plaats? Wat was de betrokkenheid van politieke ambtsdragers in dit geval? Is er conform de regels, wetten en afspraken gehandeld? Met welke intentie zeggen zij te hebben gehandeld? Welke partijen zijn er bij betrokken? Welke informatie is al publiek bekend gemaakt en welke informatie is nog niet publiek bekend? Is het een kwestie waar direct geacteerd moet worden, over gecommuniceerd moet worden of die onderzocht moet worden?

○ Onterechte beschuldiging

Zelfs als uit onderzoek blijkt dat er geen verwijt gemaakt kan worden dan heeft een integriteitscasus meestal een grote impact op alle betrokkenen. Het is dan de vraag wat er van geleerd kan worden en welke invloed de melding en de gevolgde stappen heeft op de betrokkenen. Voor de organisatie is het van belang om ook na afloop met alle betrokkenen het gesprek te voeren. Op deze manier kan de organisatie voorkomen dat er sentimenten of misinterpretaties blijven leven die op de lange termijn kunnen leiden tot een onveilige cultuur die het bespreken, melden en leren van niet-integer gedrag in de weg staan.

De afgelopen jaren is onder invloed van sociale media de dynamiek van meningsvorming versterkt en versneld. Afwijkende opvattingen vinden en bevestigen elkaar, extreme meningen worden makkelijker onderdeel van het reguliere debat en gemeentelijk nieuws verspreid zich sneller en zal niet zomaar weer verdwijnen als het eenmaal op het internet staat. Ook berichten die niet blijken te kloppen kunnen zo veel blijvende schade aanrichten. Een beschuldiging van niet-integer-gedrag trekt de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van een persoon in twijfel, die zich daardoor per definitie vervolgens minder goed kan verweren. Zeker politieke ambtsdragers kunnen hierdoor (doelbewust) worden geraakt in hun functioneren, maar ook de gemeentelijke politiek of de gemeentelijke organisatie kan langdurig last ondervinden van onterechte beschuldigingen.

In alle gevallen is het van belang om helder te communiceren over wat er concreet met een melding wordt gedaan. Zowel naar de melder zelf, de politiek ambtsdrager die het betreft als met de media. Dit kan veel onnodige onduidelijkheid en wantrouwen voorkomen. Omdat het SIPA zelf geen onderzoek doet maar wel veel ervaring heeft met de uitkomsten en effecten van integriteitsonderzoek, kan het SIPA open en onbevangen meedenken over de aanpak. Zo kan worden voorkomen dat elke organisatie zelf het wiel moet uitvinden, met alle onnodige schade van dien.

○ Integritisme

Sommige gemeenten hebben langdurig last van integriteitsproblematiek. Het kan gaan om een terugkerende integriteitscasus of om opeenvolgende on-gerelateerde casussen waar de integriteit van politieke ambtsdragers bevraagd wordt. Als gemeenten langdurig negatief in het nieuws komen en ambtenaren last ondervinden van de berichtgeving bij het uitoefenen van hun ambt, dan wordt de gemeente gehinderd in haar publieke taak. Het kan zelfs zo ver komen dat de gemeentelijke politiek zich direct gaat verhouden tot de

beeldvorming in de media, waarbij bijvoorbeeld politieke partijen zich van elkaar proberen te onderscheiden met een standpunt omtrent een bepaalde casus of er zelfs voor worden opgericht. In die gevallen kan de politieke en bestuurlijke cultuur gewantrouwd worden, of zelfs wantrouwend worden over zichzelf.

Het oprekken van het begrip 'integriteit' en zaken die niets te maken hebben met integriteit daaronder scharen, of het ten onrechte uiten van beschuldigingen van niet-integer gedrag, wordt ook wel 'integritisme' genoemd. Hierdoor verwatert integriteit tot iets wat op van alles van toepassing kan zijn. Dit leidt uiteindelijk alleen maar tot verwarring over wat integer handelen is en maakt het nog lastiger om integriteit op een goede manier handen en voeten te geven. Als er sprake is van integritisme, dan kan dat de sfeer en de samenwerking tussen politieke ambtsdragers ernstig verstoren. Er zijn de laatste jaren verschillende gemeenten geweest die zich geconfronteerd zagen met steeds terugkerende vragen over de integriteit van publieke ambtsdragers. Deze vragen hebben de gemeente en de gemeenteraad voor langere tijd bezig gehouden en soms gaat dit jarenlang voort, ingegeven door verschillende oorzaken maar met het voortdurend melden van (vermeende) integriteitsschendingen als rode draad.

De manier waarop er wordt omgegaan met een melding blijkt van grote invloed op de uitkomst voor de betrokkenen, zo kan het de sfeer in de raadsdebatten beïnvloeden of de belangen van bepaalde burgers schaden. Maar vaak proberen gemeenten eerst zelf het wiel uit te vinden en winnen niet gelijk extern advies in over een integriteitsvraagstuk, mede omdat het meestal een gevoelig onderwerp is en zij de casus het liefst zelf willen afhandelen. Een gemeenteraad zou in staat moeten zijn om met dit soort vraagstukken om te gaan of om zelf advies in te winnen. De raad zou dan zelf moeten kunnen besluiten: dit is wel of geen integriteitsprobleem. Is er wel sprake van een geschonden norm? Is er wellicht sprake van disfunctioneren? Gaat het om intentioneel handelen of is er alleen sprake van onhandigheid?

Lang slepende integriteitsvraagstukken kunnen er toe leiden dat opeenvolgende burgemeesters van dezelfde gemeente in contact staan met het SIPA. Het SIPA kan burgemeesters informeren over voorgaande adviezen. Na verloop van tijd kan de focus van een integriteitscasus verschuiven van een mogelijke onderzoekvraag naar bijvoorbeeld een communicatievraagstuk of het omgaan met integriteitsclaims en genoegdoening voor benadeelden. Het SIPA probeert in de adviezen rekening te houden met de geschiedenis en de couleur locale van een integriteitsvraagstuk en de informatiebehoefte die op dat moment speelt. In sommige gevallen kan het raadzaam zijn om een permanente integriteitscommissie in het leven te roepen, desgewenst met een externe deskundige voorzitter. Op deze wijze kan de gemeenteraad verantwoordelijkheid nemen voor integriteit zonder dat het de raadsagenda blijft bepalen. Een burgemeester heeft in de regel meer te doen dan het afhandelen van een bestendige stroom integriteitclaims.

○ Transparantie

Er worden steeds hogere eisen aan publieke dienstverlening en overheidscommunicatie gesteld. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben zich in hoog tempo geprofessionaliseerd tot moderne kennisintensieve organisaties. Nieuwe afspraken en – bijvoorbeeld publiek private - samenwerkingsvormen maken dat het werken voor de lokale publieke zaak aan meer regels gebonden is en meer verantwoording behoeft. Nieuwe taken en verantwoordelijkheden vragen soms om een herziening van oude gewoonten en gebruiken. Ook daar waar het gaat om verantwoording, transparantie en integriteit.

De beoordeling van niet-integer gedrag is altijd afhankelijk van de context. Gedragingen kunnen bijvoorbeeld als niet-respectvol worden gezien maar wel door de beugel kunnen omdat andere belangen zwaarder wegen, zoals de vrijheid van meningsuiting. De vraag beantwoorden wat moreel wel of niet wordt geaccepteerd is als schieten op een bewegend doel, omdat het voortdurend verandert. Daarbij verschilt de moraal tussen landsdelen. Waar het soms lokaal geaccepteerd is om bepaald gedrag te vertonen, wordt dat elders in Nederland absoluut niet getolereerd.

Ook als het gaat om het opstellen van regels op het gebied van integriteit of een protocol voor het geval er vermoedelijk een integriteitsschending heeft plaatsgevonden, zijn er verschillen tussen publieke organisaties. Voor veel bestuurders is het waardevol als er wordt meegedacht over de integriteit, om het vraagstuk af te pellen en de kern van de opgave boven tafel te krijgen.

Er worden steeds meer WOB-verzoeken ingediend, waarbij op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur gevraagd wordt om documenten over een bepaalde beoordeling. Het is daarom des te belangrijker om als gemeente direct en helder te communiceren. Zowel intern als het gaat om ambtelijke of politieke dossiers als extern als het gaat om de beoordeling van een aanvraag. Hiermee kan onbegrip over de afweging voorkomen worden. Het betrekken van burgers bij een beoordeling kost dan misschien extra tijd en moeite, maar kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluitvorming bij de betrokkenen ten goede komen. WOB-verzoeken richten zich ook weleens op integriteitskwesties. Bestuursorganen hebben een gerechtvaardigd belang bij het beschermen van de hiermee samenhangende privacy aspecten. Toch moeten zij bij de verantwoording van het gevoerde integriteitbeleid daar al rekening mee houden.

○ Machtspositie

Politieke ambtsdragers zoals raadsleden en wethouders zijn bij het verwezenlijken van hun doelen afhankelijk van ambtenaren. Politieke ambtsdragers zijn zelf echter geen ambtenaar en het ambtenarenrecht geldt niet voor hen. Politieke ambtsdragers hebben wel de macht om het werk van ambtenaren te sturen. Dit gebeurt op indirecte wijze door middel van beleidsdoelen en beleidsplannen, maar soms ook op directe wijze, als een wethouder bijvoorbeeld iets besluit over de uitvoering van een regeling of opdracht geeft tot bepaalde werkzaamheden. Deze machtspositie ten opzicht van ambtenaren komt met verantwoordelijkheden en mag geen invloed hebben op privézaken; zaken waar een politiek ambtsdrager zich als *burger* tot de gemeente verhoudt, bijvoorbeeld bij een verkeerboete of de aanvraag van een vergunning.

Burgers moeten er van uit kunnen gaan dat het particuliere belang van zowel een politieke ambtsdrager als een ambtenaar geen rol speelt bij de uitoefening van zijn of haar functie. Daarbij gelden de beginselen van goed bestuur, zoals het gelijk behandelen van gelijke gevallen. In alle gevallen waar de ambtenaar burgers gelijk dient te behandelen, dient een ambtenaar niet beïnvloed te worden. Omdat het vaak niet duidelijk is wanneer kennis of macht voortvloeit uit hoofde van een ambt of ook voor andere burgers beschikbaar is, dienen zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers er voor zorg te dragen dat zelfs de schijn van niet-integer gedrag wordt vermeden. Omdat politieke ambtsdragers gekozen zijn, kunnen zij niet worden ontslagen en is het ook lastig om hen te sanctioneren. Ook met een gemeentelijke Gedragscode Integriteit is sanctioneren niet eenvoudig. Maar gedragscodes zonder consequenties kunnen een loze letter worden.

Voor ambtenaren geldt het kiezersmandaat niet, zij zijn niet gekozen en kunnen makkelijker gesanctioneerd worden en zelfs ontslagen worden. Met de invoering van het WNRA per 1 januari 2020 zal hiertoe een nieuwe praktijk ontstaan, omdat disputen hierover met ingang van die datum zullen worden voorgelegd aan de civiele rechter. In sommige gevallen zijn politiek ambtsdragers zoals wethouders medeverantwoordelijk voor het beoordelen, eventueel sanctioneren of zelfs ontslaan van ambtenaren. Dit maakt ambtenaren kwetsbaarder dan politiek ambtsdragers. Politieke ambtsdragers hebben een bijzondere plicht zich jegens ambtenaren correct te gedragen, ook als een politiek ambtsdrager ontevreden is over een ambtenaar en zeker als het (deels) een privéaangelegenheid betreft. Voor ambtenaren geldt artikel 365 van het Wetboek van Strafrecht: *'De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.'* Dit artikel is niet van toepassing op politieke ambtsdragers, aangezien zij geen ambtenaar zijn in de zin van de wet.

○ Zelflerend vermogen

Ambtenaren die oneigenlijk worden beïnvloed of waar een poging tot oneigenlijke beïnvloeding plaats vindt door een politiek ambtsdrager, dienen daar melding van te maken binnen de organisatie. Alleen op deze wijze kan de organisatie werken aan integriteit en haar zelfreinigend vermogen inzetten. Als ambtenaren binnen de organisatie melding doen van niet-integer gedrag door een politieke ambtsdrager, dan is het raadzaam dat de verantwoordelijk bestuurder hiervan op de hoogte wordt gesteld. Dit zou bijvoorbeeld in de meldingscode of het meldingsprotocol beschreven kunnen worden.

Een veel voorkomende vraag aan het SIPA is of een melding van niet-integer gedrag geëscaleerd moet worden door er een formele zaak van te maken en een onderzoek te gelasten, of beter gede-escaleerd kan worden door bijvoorbeeld de betrokkenen (eventueel met behulp van mediation) te vragen om er samen uit te komen in een goed gesprek. De tegenstelling ´escalatie of de-escalatie´ is meestal niet behulpzaam. In alle gevallen is het van belang om er naar te streven dat alle betrokkenen zich zoveel mogelijk kunnen vinden in de aanpak en afhandeling van een casus, ook al lukt dit niet altijd. Tegelijkertijd is het ook van belang dat alle betrokken ervaren dat de gemeente integriteitsvraagstukken op basis van de procedures en afspraken op faire wijze afhandelt.

Het gedrag van politieke ambtsdragers is primair een eigen verantwoordelijkheid. Bij het doen van een feitenonderzoek is het daarom ook van belang dat de mening van de politieke ambtsdrager over een voorval wordt opgetekend en ook actief naar ontlastende verklaringen wordt gezocht. Het volgen van een strafrechtelijke route kan een fors effect hebben op het leervermogen van een politieke ambtsdrager en op het toekomstige gedrag van politieke ambtsdragers bij de gemeente. Leereffecten voor organisatie en individu zijn altijd afwegingen die het SIPA meeneemt in de adviezen, waarbij als uitgangspunt geldt dat strafbare gedragingen (ook) door de strafrechtsketen worden afgehandeld.

○ Zorgplicht

Bestuurders zoals burgemeesters zijn niet verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit maar voor het *bevorderen* van de bestuurlijke integriteit. Een burgemeester heeft bijvoorbeeld procesverantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 170, lid 2 van de Gemeentewet maar is niet verantwoordelijke voor de uitkomst hiervan. Burgemeesters zijn aan de andere kant ook verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en het geven van inlichtingen aan de gemeenteraad (artikel 180). Een bepaalde mate van terughoudendheid, voorzichtigheid en vertrouwelijkheid is geboden om werk te kunnen maken van integriteit, terwijl bestuurders tegelijkertijd de raad goed moet voorlichten. Dit vraagt om het balanceren tussen openheid en vertrouwelijkheid. Waar het aspect integriteit van een te benoemen wethouder aan de orde komt, is afstemming en samenwerking tussen gemeenteraad en burgemeester essentieel.

Voor politieke ambtsdragers zoals wethouders gaat de behoefte om resultaten te laten zien soms voor de reflectie op het spanningsveld tussen verantwoordelijkheid, legitimiteit en integriteit. Er zijn in Nederland opvallend veel wethouders die voortijdig vertrekken, in 2019 126 van de in totaal 1144. De afgelopen jaren hebben ook verschillende voorbeelden dat laten zien, waarbij de positie van een wethouder en de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in het gedrag kan komen. Het is dan de vraag of de rol- en verantwoordelijkheid tussen gemeenteraad en burgemeester wel voldoende duidelijk en werkbaar is. Veel gemeenten werken doorgaans met een *onderzoek risicoanalyse integriteit* voor kandidaat-wethouders, voorafgaand aan de benoeming. Dat vraagt wel om een tijdige en heldere procedure over het te volgen proces en traject, waar de burgemeester soms al een jaar van te voren afspraken over vastlegt met alle betrokken partijen. Politieke partijen zouden eigenlijk hun kandidaten zelf al vroegtijdig moeten screenen, voordat zij worden voorgedragen.

Het gezag van de burgemeester is van groter belang dan het hebben van meer instrumenten of bevoegdheden. De burgemeester verwerft gezag door het proces van integriteitskwesties tijdig te initiëren en te begeleiden. Ook het goed informeren van de gemeenteraad draagt bij aan de gezagspositie van de burgemeester. In februari 2019 is de ‘Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat bestuurders’ gepubliceerd, waarin een (minimum)standaard en kwaliteitskader wordt geboden voor een integriteitsonderzoek. Ook de gemeenteraad zelf zou een commissie kunnen instellen die onderzoek doet naar de benoembaarheid van wethouders, bijvoorbeeld als taakuitbreiding van de commissie van de geloofsbrieven die betrokken is bij de benoeming.

○ Benoemingen

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben een lange geschiedenis, die soms honderden jaren terug gaat. De wijze waarop binnen deze publieke organisaties wordt gewerkt, gecommuniceerd en met integriteitsvraagstukken wordt omgegaan is gegroeid en ook beïnvloed door de lokale gebruiken en verwachtingen. Zowel bij expliciete regels en afspraken als bij impliciete omgangsvormen en gewoonten. Bestuurders zoals burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven dragen vanaf het moment dat zij worden benoemd een belangrijke verantwoordelijkheid voor de integriteit van de eigen organisatie. Het SIPA adviseert bestuurders hoe zij op een verbindende wijze het thema integriteit effectief kunnen agenderen binnen de organisatie.

Het bevorderen van de integriteit is niet alleen een opgave als zich incidenten voordoen, maar juist zinvol als de organisatie de rust heeft om hier aan te werken. De wisseling van de bestuurlijke top kan hiervoor een mooie gelegenheid bieden. Bestuurders zoals burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven nemen hierover contact op met het SIPA voor een verkennend gesprek. Bijvoorbeeld omdat zij zelf graag van integriteit een belangrijk speerpunt willen maken, óf omdat zij een vermoeden hebben van ongewenste gebruiken maar niet weten hoe zij dit als nieuwkomer constructief kunnen adresseren.

Soms wordt het SIPA gevraagd om langs te komen bij een nieuwe bestuurder zonder dat bekend is wat er besproken zal gaan worden en zonder dat er een directe aanleiding toe is. De burgemeester, dijkgraaf of commissaris van de Koning in kwestie wil bijvoorbeeld in algemene zin informatie inwinnen over integriteit, of heeft sinds zijn of haar benoeming een slecht gevoel over de cultuur of werkwijze binnen een afdeling. Het is dan maar de vraag of een formeel onderzoek zal bijdragen aan het open bespreken en adresseren van de cultuur. Naast een onderzoek of vragen om betere verantwoording zijn er andere manieren om de integriteit binnen de organisatie te adresseren, die beter passen bij een bestuurswissel. Zo kan het zinvol zijn om juist die persoon waar vraagtekens over bestaan te vragen om de verantwoordelijkheid te nemen voor het bevorderen van integriteit binnen de organisatie. Zo wordt hen gevraagd om als ambassadeur en pleitbezorger van integriteit zelf het goede voorbeeld te geven.

○ Governance

Het werk van politieke ambtsdragers kent een zeer grote inhoudelijke variëteit, van ruimtelijke ordening tot armoedebeleid en regionale mobiliteit. Niet alleen verschillen de portefeuilles en bijbehorende dossiers sterk van elkaar, maar ook het niveau waarop een politieke ambtsdrager daar sturing aan kan geven. Zo zijn er grote verschillen tussen gemeenten, wat betreft aantal inwoners en de hoogte van de budgetten, maar ook tussen gemeentelijke organisaties, waterschappen en provincies. Deze schaalverschillen en het verschil in governance-stijl is ook van invloed op de integriteitsvraagstukken waar politieke ambtsdragers en bestuurders zich voor gesteld zien.

Met de steeds krapper wordende gemeentelijke budgetten is er veel oog voor de effectiviteit en doelmatigheid van de besteding van publieke middelen. Steeds vaker wordt het werk daarom uitbesteed aan samenwerkingsverbanden en uitvoeringsdiensten, die werkzaamheden op een bepaald terrein namens verschillende gemeenten uitvoeren. Hiermee komt een deel van de werkzaamheden op afstand te staan. Publieke ambtsdragers dienen daar wel verantwoording voor af te leggen, maar hebben minder invloed op de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd en minder zicht op de consequenties voor burgers die hier afhankelijk van zijn. De wijze van aansturing verandert hierdoor en de risico's op het gebied van integriteit veranderen mee.

De inhoudelijke expertise binnen gemeenten daalt op dossiers die zijn uitbesteed aan externe partijen zoals uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd ontstaat er vraag naar andere kennis en expertise binnen gemeenten. Bijvoorbeeld op het gebied van aanbesteding, verantwoording en uitbesteding van werk. Daar waar een integriteitsvraagstuk zich eerst beperkte tot de rechtmatigheid van individuele toekenningen, gaat het bij de uitbesteding van alle toekenningen om het afspreken van regels die de integere afhandeling van toekenningen waarborgt. Dit maakt het vraagstuk min of meer juridisch van aard, zoals bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken tussen gemeenten over mogelijke integriteitsincidenten bij een uitvoeringsorganisatie, wie wanneer ingelicht wordt en wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Besturen op afstand

Provincies besteden grote werkzaamheden uit, waardoor de aansturing anders is. Dit vertaalt zich van oudsher ook in een andere aanpak en werkcultuur. Bij provincies wordt veel meer op afstand bestuurd. De complexe Europese aanbestedingsregels en internationaal-opererende aannemers vereisen dat er veel interne expertise aanwezig is. Tegelijkertijd zijn de risico's op het gebied van integriteit groter, in verband met omvangrijke aanbestedingen waarbij het werk ver buiten het provinciehuis plaats vindt. De eindverantwoordelijke bestuurders en politieke ambtsdragers hebben soms niets meer te vertellen over de uitvoering van een opdracht. Wat over blijft is de beoordeling van uitgebreide aanbestedingscriteria. Dit maakt het een abstracte aangelegenheid waarbij er meer naar de schending van formele afspraken dan naar gedrag van personen wordt gekeken. Integriteit wordt zo minder een 'persoonskenmerk' en steeds meer een 'beleidskenmerk'.

Hoe ondoorgrondelijker de aanbesteding, hoe groter het risico op integriteitsschendingen zoals nepotisme. De pakkans bij ingewikkelde aanbestedingsprocedures, waarbij een opdracht aan een bevriende partij wordt gegund, is relatief laag. Soms is het zelfs niet duidelijk door wie bepaalde personen zijn ingehuurd. De gezagsverhouding met een ingehuurde expert is anders dan met een uitvoerend ambtenaar. Waar precies bekend is hoe de ambtenaar een regeling uitvoert, is dat veel minder duidelijk bij een adviseur. Het is dan van belang dat er ruimte is voor persoonlijk contact, aandacht voor de nevenwerkzaamheden en eventueel zelfs een screening van diegenen die werken als adviseur of externe expert van een politieke ambtsdrager. Het SIPA adviseert om een balans te vinden tussen preventief en repressief optreden, door zowel screening en gedragscodes in te zetten als een heldere administratie van aanpak, werkzaamheden en uitkomsten.

Het bevorderen van integriteit vraagt van provincies aandacht voor de risico's van aanbestedingen, naast de eigen werkcultuur binnen de provinciale organisatie. Ook als een politieke ambtsdrager geen zicht meer heeft op de precieze uitvoering van het beleid dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd door een externe organisatie, is de uitkomst van beleid een belangrijke maatstaf voor de legitimiteit van de overheid. Het publiceren van een jaarverslag en het geven van publieke verantwoording over de werkzaamheden draagt bijvoorbeeld bij aan het afleggen van rekenschap over die verantwoordelijkheid. Voor de interne organisatie is bijvoorbeeld het jaarverslag van de vertrouwenspersoon zeer waardevol bij het werken aan integriteit.

Extra aandacht

Er is nog altijd een grote getalsmatige discrepantie tussen het aantal integriteitsincidenten die op basis van onderzoek gemeld zouden kunnen worden (ongeveer 200 is een veel gehoorde schatting) en het daadwerkelijke aantal adviesaanvragen bij het SIPA, dat rond de 60 ligt. Veel integriteitsvraagstukken worden nog niet voorgelegd. Met name bij provincies en waterschappen zou integriteit in algemene zin en de adviesfunctie van het SIPA in specifieke zin meer onder de aandacht kunnen worden gebracht. Er hebben zich de afgelopen jaren grote integriteitsvraagstukken voorgedaan, waar ook uitgebreid onderzoek naar is gedaan. Het onderzoek 'Schoon Schip' bij de provincie Noord-Holland is daar een voorbeeld van. Het effect van deze incidenten op het ambtelijk apparaat is zeer fors gebleken. Grote integriteitscasussen razen als een storm door de organisatie en laten een bedrijfs-breed trauma achter. In 2019 zijn veel wethouders afgetreden. Uit onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van Binnenlands Bestuur, blijkt dat 126 van de in totaal 1.144 wethouders "ten val" kwamen. Alleen in de kwestie van de beide Haagsche wethouders van groep De Mos, is het neerleggen van die functie rechtstreeks verbonden aan vermeende integriteitskwesties. Die zaak is op dit moment nog in onderzoek.

Een algemeen register van alle onderzoeken die gedaan worden op integriteitsgebied in Nederland zou kunnen bijdragen aan het consequent beoordelen en leren van integriteitsvraagstukken. Ook dan blijft het lastig om te controleren of er wel altijd gemeld wordt, omdat niet-gemelde incidenten niet altijd bekend worden. Ongewenst gedrag is een categorie die heel vaak buiten zicht blijft, lastig is vast te stellen en ook lastig is aan te pakken omdat het deels te maken heeft met de geschiedenis en het karakter van de persoon in kwestie. Duidelijk zichtbare meldpunten bij gemeenten, waterschappen en provincies kunnen ook bijdragen aan integriteit, nog niet alle organisaties hebben op dit moment een goed vindbaar meldpunt voor integriteitszaken.

Bijlagen: interviews

Hieronder worden de interviews getoond die hebben plaatsgevonden ter voorbereiding van dit rapport.

> De onderstaande interviewverslagen zijn slechts een weergave van de interpretatie van de auteur. Er worden geen specifieke integriteitscasussen beschreven, het betreffen slechts algemene ontwikkelingen, ervaringen en adviezen.

○ SIPA interview: Reguliere transacties met een bijzonder karakter

Gemeentelijke politieke ambtsdragers zoals raadsleden en wethouders zijn vaak goed ingebed en erg betrokken bij de omgeving waar zij als ambtsdrager verantwoordelijk voor zijn. Dit is vaak de kracht van lokale politici: zij kennen de gemeente goed en wonen daar soms al generaties. Hierdoor weten zij wat er speelt en hebben zij een eigen netwerk binnen de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd is dit ook een kwetsbaar punt. Omdat lokale politici vaak ook wonen, werken en leven in de gemeente waar zij raadslid of wethouder zijn, nemen zij besluiten over zaken die hen zelf, familie of bekenden raken. Dit gegeven vraagt om extra prudentie vanuit het oogpunt van integriteit, om daarmee zelfs maar de schijn van belangenverstrengeling, voorkennis of vriendendiensten te voorkomen.

inleiding

Het is niet mogelijk alle gedragingen, handelingen en transacties op voorhand in een reglement te vatten of op integriteit te toetsen. Politieke ambtsdragers zullen zich steeds moeten afvragen of zij vanuit hun ambt direct of indirect invloed zouden kunnen hebben op transacties, om zorg te dragen voor een transparant en integer proces. Indien er vragen ontstaan over de integriteit van het handelen van politiek ambtsdragers dan kan dat een weerslag hebben op de legitimiteit van het ambt en de organisatie zelf en daarmee het functioneren van de ambtsdrager en de organisatie als geheel.

voorbeeldcasus

Zo kan het voorkomen dat een politieke ambtsdrager op gemeentelijk niveau een reguliere transactie aangaat met een andere partij in de gemeente, zoals elke burger dat zou doen. Bijvoorbeeld de koop of verkoop van een auto of een woning. Echter, indien deze transactie bijvoorbeeld een uitzonderlijke prijs heeft dan kan de schijn van belangenverstrengeling, voorkennis of vriendendiensten ontstaan. Om een beeld te schetsen van de werkzaamheden van het SIPA worden hieronder de adviesaspecten van een voorbeeld-casus beschreven.

melding

Een opmerkelijke transactie of een reguliere transactie met opmerkelijke prijs kan er toe leiden dat er melding wordt gedaan van mogelijk niet-integer gedrag. Meestal komt deze melding binnen bij de betreffende gemeente zelf, waarna de bestuurlijk verantwoordelijke (de burgemeester) er van op de hoogte wordt gesteld. Een melding kan anoniem binnenkomen, maar kan zwaarder wegen als deze is ondertekend door de melder of als er meerdere meldingen over dezelfde transactie binnen komen.

contact

Vaak neemt de gemeentesecretaris of de griffier als eerste telefonisch contact op met het SIPA. Vanuit hun functie krijgen zij vaak vragen over de regels en normen omtrent integriteit, zoals het melden van giften of andere aspecten van gemeentelijke beleid. Omdat de gemeentesecretaris vaak goed op de hoogte is van het integriteitsbeleid en in direct contact met de burgemeester staat, initieert deze vaak het eerste contact met het SIPA.

controle

De eerste stap van het SIPA is altijd om te controleren wie de adviesvrager is en of deze wel advies vraagt in opdracht van de bestuurder, in dit geval de burgemeester. Alleen als de burgemeester zelf het SIPA wil

inschakelen zal het SIPA adviseren. Als een melder van een integriteitsschending contact opneemt met SIPA wordt deze doorverwezen naar de meldingsprocedure van de betreffende organisatie of bijvoorbeeld het Huis voor Klokkenluiders. Ter controle van de identiteit van de adviesaanvrager vraagt het SIPA of deze persoon een reminder of identificatie mail wil sturen over de kwestie vanuit het eigen gemeentelijke e-mailadres.

inschatting

Als de adviesvrager kan bevestigen dat het contact in opdracht van de burgemeester is geïnitieerd dan vraagt het SIPA in algemene zin waar de casus over gaat. Ook wordt er geïnformeerd met welke andere partijen contact is opgenomen. Op basis hiervan wordt ingeschat of het SIPA eventueel kan adviseren over de casus. Het dient in alle gevallen te gaan om een integriteits-vraagstuk waarbij een politiek ambtsdrager bij een van de 355 gemeenten, 12 provincies of 21 waterschappen betrokken is.

afspraak

Indien dat het geval is dan wordt er voorgesteld om een telefonische afspraak of een afspraak op locatie te maken met de bestuurder. Er blijkt vaak behoefte te zijn aan persoonlijk contact op locatie, waarbij het adviesproces niet anoniem op afstand plaats vindt maar juist persoonlijk van aard is, passend bij de gevoeligheid van de kwestie en gebaseerd op de vertrouwelijkheid die uitgaat van persoonlijk contact.

informatie

Vervolgens wordt er via het internet en eventueel op andere wijzen alvast informatie ingewonnen door het SIPA. Zo staat er vaak informatie over integriteit op de website van gemeenten, zoals een reglement of code. Hierbij is een deel publiek toegankelijk voor bijvoorbeeld melders, andere documentatie is vaak alleen intern beschikbaar, bijvoorbeeld voor de politieke ambtsdragers zelf.

geen meldpunt

Bij het eerste formele contact wordt altijd duidelijk gemaakt dat het SIPA slechts een adviespunt is, geen meldpunt. Het SIPA doet nooit zelf formeel onderzoek. Het SIPA kan alleen advies geven en zal dit altijd doen op basis van de aan het SIPA beschikbaar gestelde informatie. Sommige gemeenten hebben de beschikking over een bureau integriteit of een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het adviseren van de organisatie over integriteitsvraagstukken. Deze persoon of dit bureau wordt meestal als eerst ingeschakeld, om te voorkomen dat het ambt en de organisatie onnodig in een verkeerd licht komen te staan en aan legitimiteit en effectiviteit inboeten. Veel gemeenten hebben echter geen integriteitscoördinator of een bureau integriteit. Dit maakt de beschikbaarheid van de kennis en de ervaring van het SIPA waardevol.

strafbaar feit

Als het gaat om een mogelijke overtreding van de wet dan wordt de adviesvrager door het SIPA geadviseerd om daar zelf melding van te maken bij de politie of het openbaar ministerie. Als er mogelijk sprake is van strafbare feiten, dan wordt geadviseerd om als burgemeester met het openbaar ministerie te spreken.

documentatie

Veel reglementen of protocollen over integriteit worden niet actief gebruikt, maar opgesteld en vervolgens gearchiveerd. Pas als er een melding plaats vindt worden ze er weer bij gepakt en komt er weer aandacht voor hetgeen is afgesproken. Het SIPA adviseert organisaties altijd deze documentatie boven tafel te krijgen en goed te bestuderen als er sprake is van een mogelijk incident. Daarnaast is het van belang bij te houden wat er bekend is over de casus en welke documentatie daarbij relevant is.

onafhankelijkheid

Het SIPA velt geen oordeel over een integriteitscasus, zal geen melding beoordelen of vaststellen of een gedraging wel of niet deugt of juridisch en moreel door de beugel kan. Juist deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid, het niet hebben van een verantwoordelijkheid of belang, geeft het SIPA een positie om zich vrij en onafhankelijk op te stellen en zo open mogelijk te zijn in haar adviezen.

Het SIPA voert vaak meerdere gesprekken op locatie:

1) met burgemeester en gemeentesecretaris
   Het eerste gesprek op locatie start met het inventariseren van de casus. Betreft het inderdaad een integriteitskwestie en hoe ziet deze kwestie er dan uit? Wat is de concrete aanleiding of melding? Welke vastgestelde en niet geformaliseerde regels of verwachtingen zijn in dit geval vermoedelijk geschonden? Onder welke omstandigheden en met welke betrokken partijen vond dit plaats? Wat was de betrokkenheid van politieke ambtsdragers in dit geval? Is er conform de regels, wetten en afspraken gehandeld? Wat is momenteel de stand van zaken? Welke partijen zijn er bij betrokken? Welke informatie is al publiek bekend gemaakt en welke informatie is nog niet publiek bekend? Is het een kwestie waarbij direct geacteerd moet worden, over gecommuniceerd moet worden, onderzocht moet worden?

   Als er besloten wordt tot een onderzoek dan adviseert het SIPA over de soort expertise die het onderzoek vergt en eventueel ook wat de onderzoeksvraag en de aanpak zou kunnen zijn. Elk onderzoek kent ook een mediavraagstuk. Zo kan voorafgaand aan het onderzoek bekend gemaakt worden dat de uitkomsten van het onderzoek publiekelijk bekend worden gemaakt, ongeacht de uitkomsten van het onderzoek. Op deze wijze kan het vertrouwen in de aanpak van de melding vergroot worden en ontstaat er ruimte en tijd voor een gedegen onderzoek naar de achtergrond van een melding.

2) met burgemeester, gemeentesecretaris en griffier
   Het tweede gesprek op locatie vind vaak plaats nadat de uitkomsten van het onderzoek bekend gemaakt zijn. Het is waardevol om naast de burgemeester ook de gemeentesecretaris en de griffier te betrekken. De gemeentesecretaris is immers verantwoordelijk voor de ambtelijke integriteit en kent de gemeente meestal goed, dit maakt deze persoon tot een waardevolle bron van informatie bij het adresseren van een integriteitsvraagstuk onder politieke ambtsdragers. De griffier heeft vaak veel technische kennis over afspraken en werkwijzen van politieke ambtsdragers binnen de gemeente. Ook is de griffier goed op de hoogte van de noodzakelijke documentatie.

dynamiek

Elke gemeente is uniek en elke integriteitscasus ook. Ook als een organisatie goed functioneert, een integriteitscultuur heeft, de burgemeester zeer actief midden in de organisatie staat en er duidelijke afspraken over integriteit zijn, kan een melding veel onrust veroorzaken. De dynamiek van een melding en de manier waarop de organisatie zal reageren is niet altijd goed te voorspellen.

gemoed

Daarnaast kan een melding gemotiveerd zijn door politieke of persoonlijke belangen binnen of buiten de organisatie. Het is altijd van belang om een gevoel te houden bij de weerslag van een melding op de organisatie en met name de betrokkenen. Ook als het gaat om collega's die bijvoorbeeld om informatie zijn gevraagd of om externen die de organisatie betreden in het verlengde van een onderzoek: dat zou kunnen leiden tot niet-zichtbare effecten op het sentiment binnen de organisatie.

onderzoek

Het instellen van een onderzoek is doorgaans aan de gemeenteraad. Het kan echter zo zijn dat de melding en het onderzoek naar de melding zo gevoelig ligt dat er besloten wordt om het vraagstuk slechts aan het presidium voor te leggen of zelfs in uitzonderlijke gevallen alleen door de burgemeester wordt geïnitieerd, zonder medeweten van anderen. Het SIPA adviseert altijd op basis van de eigen ervaring over de afweging ten aanzien van de betrokkenheid van anderen bij het besluiten tot het doen van een onderzoek. Een onderzoek kan verstrekkende gevolgen hebben voor de uitkomst van de casus en voor de betrokkenen.

anonimiteit
Als de melder anoniem is dan kan er eventueel worden besloten om niet in te gaan op de meldingen en op die grond de melding niet verder te onderzoeken. Het opvolgen van een melding is niet in alle gevallen gerechtvaardigd. Meestal adviseert het SIPA om de melding eerst te inventariseren, zonder direct onderzoek te doen. Op basis van de inventarisatie kan eventueel besloten worden instellen van een onderzoek.

openheid
Transparantie kan op zichzelf vaak een melding voorkomen. Meestal zijn de melders niet op de hoogte van alle relevante informatie, maar zien zij het als hun verantwoordelijkheid om op basis van wat zij wel weten een melding te doen, om te voorkomen dat eventueel niet-integer gedrag ongemoeid blijft. Openheid van zaken geeft potentiele melders de kans om een betere inschatting te maken en maakt transacties tegelijkertijd minder verdacht.

publicatie
Het SIPA adviseert gemeenten soms om de uitkomsten van een onderzoek direct te publiceren, zeker als het onderzoek uitwijst dat de politiek ambtsdrager geen verwijt kan worden gemaakt. Zeker als het om transacties gaat die gebruikelijk zijn in het maatschappelijk verkeer, zoals de aankoop of verkoop van een auto of een woning, waarbij de publieke aandacht ook gaat naar de (ver)kopende partij die niets te verwijten viel en voor wie geen ambtelijke integriteitsregels gelden. Overigens is actieve omkoping ook een strafbaar feit.

transacties
Sommige transacties worden standaard openbaar toegankelijk gemaakt, zoals bijvoorbeeld de aankoop of verkoop van onroerende goederen. Als een politieke ambtsdrager in verband met de bijzonderheid van de transactie wil voorkomen dat er vragen ontstaan, adviseert het SIPA om ook melding te doen bij de gemeenteraad of de verantwoordelijk bestuurder, de burgemeester. Dit kan op informele basis maar het strekt tot de aanbeveling om dit op formele wijze te doen zodat de melding op schrift staat. Als een burgemeester informeel heeft vernomen van een transactie dan kan hij of zij dit formeel beamen, maar dat gebeurt dan pas achteraf als er al een melding heeft plaatsgevonden. Het inschrijven van de transactie in een publiek register waarbij voor raadpleging betaald dient te worden is slechts beperkt openbaar.

formalisering
De formalisering van afspraken over het melden van bijzondere transacties zoals giften, of aankopen met een bijzondere prijs, geniet altijd de voorkeur. Gemeenteraden kunnen besluiten om voor bepaalde transacties een melding in een gemeentelijk register verplicht te stellen. Of een politiek ambtsdrager direct of indirect invloed heeft of politiek verantwoordelijk is voor een dossier hoeft dan niet meer getoetst te worden, waardoor er een voor iedereen duidelijk en eenduidig beleid bestaat.

publiciteit
Als een melding van mogelijk niet-integer gedrag in de media terecht komt, dan versterkt dat de dynamiek. Als de media een genuanceerd en feitelijk verhaal presenteren dan adviseert het SIPA soms om de media hiervoor te “belonen” door hen goed op de hoogte te brengen van het vervolg. Soms kan een mediaspektakel niet worden voorkomen, maar ook dan is het van belang om regie te voeren over de communicatie met de media en de medewerkers binnen de organisatie zelf.

gesprekken
Het SIPA adviseert bestuurders altijd om ook na afloop gesprekken met o.a. de betreffende politieke ambtsdrager te voeren over de melding. Zelfs als er uit het onderzoek blijkt dat er geen verwijt gemaakt kan worden dan heeft de casus meestal een grote impact op alle betrokkenen. Wat kan er van geleerd worden en welke invloed heeft de melding en de gevolgde stappen? Voor de organisatie is het van belang om met de betrokkenen na afloop het gesprek te voeren, ook als het om de collega’s gaat die benaderd zijn voor het onderzoek. Op deze manier kan de organisatie voorkomen dat er sentimenten of misinterpretaties blijven leven

die op de lange termijn een veilige en open cultuur waarin het bespreken en melden van niet-integer gedrag in de weg staan.

crisis

Never waist a good crisis. Het SIPA adviseert om een integriteitsvraagstuk ook in algemene zin te baat te nemen, door dan de aandacht binnen de organisatie opnieuw te vestigen op het belang van integer handelen en de regelementen met de afspraken over integriteit opnieuw onder de aandacht te brengen. Een organisatie kan dit natuurlijk beter in tijden van rust doen, voor dat een schending plaats vindt, maar soms ontbreekt dan de urgentie en de aandacht die er met een crisis wel is.

○ SIPA interview: Beeldvorming en integriteit

Sommige gemeenten hebben langdurig last van integriteitsproblematiek. Het kan gaan om een terugkerende integriteitscasus of om opeenvolgende on-gerelateerde casussen waar de integriteit van politieke ambtsdragers bevraagd wordt. Als gemeenten langdurig negatief in het nieuws komen en ambtenaren last ondervinden van de berichtgeving bij het uitoefenen van hun ambt, dan wordt de gemeente gehinderd in haar publieke taak. Het kan zelfs zo ver komen dat de gemeentelijke politiek zich direct gaat verhouden tot de beeldvorming in de media, waarbij bijvoorbeeld politieke partijen zich van elkaar proberen te onderscheiden met een standpunt omtrent een bepaalde casus of er zelfs voor worden opgericht. In die gevallen kan de gemeentelijke politieke cultuur en bestuurlijke cultuur gewantrouwd worden en zelf wantrouwend worden.

inleiding

Het goed functioneren van een gemeentelijke organisatie bestaat bij de gratie van legitimiteit en het vertrouwen in die legitimiteit. Net als een gezonde democratie heeft ook een gezonde gemeente baat bij een open debat aan de hand van verschillende meningen waar ook een gezonde dosis wantrouwen bij hoort. Daarbij worden in de gemeenteraad bepaalde normen en gebruiken in acht genomen, zoals dat ook geldt voor de ambtelijke organisatie en de lokale politiek. Deze normen en gebruiken zouden de ambtelijke, bestuurlijke en politieke *cultuur* genoemd kunnen worden, omdat zij niet precies staan omschreven maar impliciet zo zijn gegroeid, zonder dat iemand het bewust heeft bepaalt of vastgelegd.

Politieke ambtsdragers verhouden zich niet alleen tot elkaar maar zijn onderdeel van een lokale publieke cultuur waar opvattingen over de gemeente worden gedeeld. De afgelopen jaren is onder invloed van sociale media deze dynamiek verder versterkt en versneld. Afwijkende meningen vinden elkaar en versterken elkaar, extreme meningen worden makkelijker onderdeel van het reguliere debat en gemeentelijk nieuws verspreid zich sneller en zal niet zomaar weer verdwijnen als het eenmaal op het internet staat. Ook berichten die niet blijken te kloppen kunnen zo veel blijvende schade aanrichten.

integritisme

Deze nieuwe dynamiek vraagt om extra voorzichtigheid bij politieke ambtsdragers, zeker als het gaat om integriteitsvraagstukken. Een beschuldiging van niet-integer-gedrag trekt de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van een persoon in twijfel, die zich daardoor per definitie vervolgens minder goed kan verweren. Een beschuldiging is makkelijker geuit dan rechtgezet en kan reputaties blijvend beschadigen. Zeker politieke ambtsdragers kunnen hierdoor (doelbewust) worden geraakt in hun functioneren, maar ook de gemeentelijke politiek of de gemeentelijke organisatie kan langdurig last ondervinden van beschuldigingen van niet-integer handelen. Het oprekken van integriteit tot zaken die niets te maken hebben met integriteit of het ten onrechte uiten van beschuldigingen van niet-integer gedrag wordt ook wel ‘integritisme’ genoemd. Hierdoor verwatert integriteit tot iets vaags wat op van alles van toepassing zou kunnen zijn en dit leidt uiteindelijk alleen maar tot verwarring over wat integer handelen is.

voorbeeldcasus

Er zijn de laatste jaren verschillende gemeenten geweest die zich geconfronteerd zagen met steeds terugkerende vragen over de integriteit van publieke ambtsdragers. Deze vragen hebben de gemeente en de gemeenteraad voor langere tijd bezig gehouden, ingegeven door verschillende oorzaken maar met (vermeende) integriteitsschendingen als rode draad. De manier waarop er wordt omgegaan met een melding blijkt van grote invloed op de uitkomst voor de betrokkenen, zo kan het de sfeer in de raadsdebatten beïnvloeden of de belangen van bepaalde burgers schaden. Maar vaak proberen gemeenten eerst zelf het wiel uit te vinden en winnen zij niet gelijk extern advies in over een integriteitsvraagstuk, mede omdat het meestal een gevoelig onderwerp is en ze de casus het liefst zelf willen afhandelen.

aandacht

Maar de aandacht voor integriteit is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Als er eventueel nieuws valt te melden op dat vlak dan heeft dat al snel de aandacht van de media en de lokale bevolking. Dit vraagt vaak om een snel antwoord en kordaat optreden, wat het zoeken naar achterliggende feiten en het overleggen over de casus nog lastiger maakt. Als een gemeente al langere tijd last heeft van integriteitsvraagstukken dan wordt de genoemde dynamiek nog verder versterkt. Juist dan wil men nog sneller weten hoe het zit en verwacht men nog kordater optreden van de verantwoordelijk bestuurder. Terwijl dit een gedegen afhandeling alleen nog maar verder bemoeilijkt.

melding

Vaak heeft het SIPA al gehoord of gelezen over een gemeente waar langere tijd vraagstukken rond integriteit spelen. Dit kan zijn via de media, reeds bestaande onderzoeksrapporten of informeel via het netwerk van het SIPA. Als een gemeente contact opneemt dan inventariseert het SIPA eerst over welk vraagstuk er specifiek een informatiebehoefte bestaat. Vaak zijn casussen aan elkaar gerelateerd en kan er niet op basis van een kort telefonisch gesprek inhoudelijk worden geadviseerd, wel zijn er een aantal stelregels die dan gedeeld kunnen worden. In alle gevallen is het advies van SIPA om helder te communiceren over wat de gemeente concreet met een melding doet, zowel naar de melder zelf, de politiek ambtsdrager die het betreft als naar de media.

onderzoek

Gemeenten die kampen met langer-lopende integriteitsproblemen hebben vaak al andere adviseurs en onderzoekers op bezoek gehad. Ook onderzoeken hebben hun weerslag op de organisatie en de politieke ambtsdragers. Het opnieuw laten onderzoeken van een vraagstuk kan juist meer onduidelijkheid genereren, als onderzoeken bijvoorbeeld tot verschillende conclusies komen of bepaalde aspecten juist wel of juist niet worden meegewogen. Het goed formuleren van een onderzoeksopdracht is daarom van groot belang en zou verdere vragen en onduidelijkheden die leven daadwerkelijk moeten kunnen wegnemen.

extern of intern

Ook de keuze tussen een extern onderzoeksbureau of juist een interne onderzoekscommissie is een belangrijke afweging. Omdat het SIPA zelf geen onderzoek doet maar wel ervaring heeft met de uitkomsten en effecten van integriteitsonderzoek, kan het SIPA open en onbevangen meedenken over de beste aanpak. Zo kan een onderzoeksbureau uit de gemeente zelf door bepaalde partijen als bevooroordeeld worden gezien, terwijl anderen de keuze voor een onderzoeksbureau buiten de gemeente als verdacht bestempelen. Bijvoorbeeld omdat de keuze voor het onderzoeksbureau zou zijn ingegeven door andere redenen dan waarheidsvinding. Vertrouwen in de onpartijdigheid van onderzoekers is niet vanzelfsprekend, maar wel een belangrijke factor bij het beslechten van een casus. Soms dient de keuze voor een onderzoeksbureau toegelicht te worden om het vertrouwen in het onderzoek te waarborgen.

gemeenteraad

Uiteindelijk is de gemeenteraad het hoogste orgaan binnen de gemeente. Belangrijke vraagstukken op het gebied van integriteit worden daar vaak besproken. Als er al langere tijd sprake is van blijvende of steeds terugkerende aandacht voor integriteitsproblematiek dan komt het soms voor dat politieke partijen zich

specifiek toeleggen op het adresseren van een integriteitsvraagstuk. Zo kan een integriteitsvraagstuk worden gepolitiseerd en gebruikt worden voor politiek gewin. Als een integriteitsvraagstuk lang om aandacht blijft vragen zonder dat er een oplossing voor wordt gevonden, dan kan het uitgroeien tot een zeer bepalende factor in de communicatie over de gemeente, waarbij de reacties op het vraagstuk steeds radicaler kunnen worden, zowel bij de populatie als in de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie.

mores

Een gemeenteraad zou in staat moeten zijn om met dit soort vraagstukken om te gaan. De raad zou bijvoorbeeld de mores ofwel cultuur moeten ontwikkelen om te kunnen zeggen: dit is wel of geen integriteitsprobleem, het kan als volgt worden afgedaan en daarmee is het vraagstuk van tafel. Als er geen overtreden norm is maar erg onhandig is omgegaan met een situatie, dan hoeft er geen sprake te zijn van een integriteitsschending. Zo kan een politiek ambtsdrager zich bijvoorbeeld niet zakelijk genoeg hebben opgesteld. Daar zou dan aan gewerkt kunnen worden. Voor een integriteitsschending dient iemand de intentie te hebben gehad om de zaak te in strijd met de geldende regels te manipuleren. Het achterlaten van een laptop waardoor er gemeentelijke informatie bij een particuliere partij beland is nog geen samenspanning tegen de gemeente. Als er een vergunning wordt aangevraagd voor een dakkapel, dan is daar een behandelprotocol voor, dit kan gewoon getoetst worden. Deze toets dient dan te geschieden, om bijvoorbeeld het beeld van gemeentelijke wederspannigheid jegens een specifieke burger direct te kunnen ontkrachten.

professionaliteit

Integriteit is een belangrijk onderdeel van het professioneel functioneren van medewerkers. Dat houdt onder meer in dat handelingen en gedrag in lijn moeten zijn met hetgeen gezegd of beloofd is, maar ook in lijn met belangrijke normen en waarden van een organisatie. Politieke ambtsdragers zijn gekozen en hebben niet altijd ervaring met politieke of bestuurlijke vraagstukken. Dit maakt dat een gemeenteraad kan bestaan uit zeer uiteenlopende personen met eigen ervaring en kennis over ambtelijke en politieke normen en procedures. Ook als het gaat om integriteit. Het SIPA adviseert hier steeds weer opnieuw aandacht voor te vragen, met als doel dat politieke ambtsdragers een gedeeld normenkader ontwikkelen die ook behouden blijft voor toekomstige gemeenteraden. Vooral aan het begin van een zittingsperiode lonen inspanningen op dit gebied.

sfeer

De sfeer in de gemeenteraad en de omgangsvormen tussen politieke ambtsdragers verschilt per gemeente en is mede afhankelijk van de samenstelling van de raad en de mate waarin er aandacht is voor die sfeer en omgangsvormen. Integriteitsvraagstukken kunnen hier ook op van invloed zijn. Als er sprake is van integritisme, onterechte beschuldigingen van niet-integer gedrag, dan kan dat de sfeer en de samenwerking tussen politieke ambtsdragers ernstig verstoren. In die gevallen spant het SIPA zich er voor in om de kwesties af te pellen tot waar het precies aan schort. Is er bijvoorbeeld wel sprake van een geschonden norm? Is er sprake van disfunctioneren? Gaat het om intentioneel handelen of is er alleen sprake van onhandigheid?

trauma

Het misbruiken van integriteit om zand in de gemeentelijke machine te strooien en het werk van bestuurders en politieke ambtsdragers onmogelijk te maken, komt helaas voor. Dit kan het gehele bestuurlijke en ambtelijke apparaat traumatiseren, als iedereen er zeer wantrouwend door wordt en er overmatige reacties op mogelijk niet-integer gedrag worden uitgelokt. Dit kan juist ook gelden voor een ambtelijke organisatie, waar ambtenaren zich maar moeilijk kunnen verweren en geacht worden niet naar buiten te treden over beweegredenen of achterliggende informatie die beschuldigingen van niet-integer handelen zouden kunnen weerleggen.

kiezer

Als deze dynamiek eenmaal te lang heerst en integriteitschendingen een gemeente helemaal in hun greep hebben, dan kan soms alleen de kiezer een oplossing bieden door een nieuwe gemeenteraad te kiezen. Dit is de meest extreme oplossing. De integriteitsproblematiek zou dan zo erg moeten zijn dat de kiezers er helemaal klaar mee zijn. Helaas is dit ook niet altijd het geval. Gemeenten en hun populatie verschillen van elkaar in de

mate waarin er tolerantie is voor misstanden en onopgeloste problematiek. In sommige kleine gemeenten zijn bewoners bijvoorbeeld gewend om invloed te hebben op de politiek, in andere gemeenten staat de lokale politiek veel meer op afstand. Ook kan gewenning ontstaan: de zoveelste melding krijgt minder aandacht. Die publieke afstomping is ook gevaarlijk: onvoldoende aandacht voor een echte integriteitkwestie.

geheimhouding

Het SIPA adviseert burgemeesters soms om de betrokkenen uit te nodigen voor een gesprek en de dialoog aan te gaan over een oplossing. Hierbij kunnen zaken ter tafel komen die gevoelig liggen. Daarom kan het in het belang zijn van de open dialoog om de besprekingen binnenskamers te houden. Als de inhoud van de gesprekken alsnog bekend wordt en bijvoorbeeld in de media komt dan ondermijnt dat het vertrouwen tussen de partijen en kan het aanvullende schade aan de reputatie van de gemeente en de betrokken partijen berokkenen.

contact

Lang slepende integriteitsvraagstukken kunnen er toe leiden dat opeenvolgende burgemeesters van dezelfde gemeente in contact staan met het SIPA. Het SIPA kan burgemeesters informeren over voorgaande adviezen en soms of deze adviezen zijn gevolgd. Na verloop van tijd kan de focus van een integriteitscasus verschuiven van onderzoek, naar bijvoorbeeld communicatie of zelfs hoe om te gaan met integriteitsclaims en genoegdoening van eventuele benadeelden. Het SIPA probeert in de adviezen rekening te houden met de geschiedenis van een integriteitsvraagstuk, de couleur locale en de informatiebehoefte die op dat moment speelt.

meedenken

Voor veel burgemeesters is het waardevol als er wordt meegedacht over de casus, om zo de casus af te pellen en de kern van het vraagstuk boven tafel te krijgen. Ook als het gaat om het opstellen van regels op het gebied van integriteit of een protocol voor het geval er vermoedelijk een integriteitsschending heeft plaatsgevonden, kan het SIPA meedenken en adviseren.

professionele autonomie

Het volgen van een protocol of wet ontslaat bestuursorganen niet van de verantwoordelijkheid om elke situatie inhoudelijk te toetsen, bijvoorbeeld bij een vergunningaanvraag. Als bestuursorgaan moet er een mogelijkheid zijn om rekening te houden met de specifieke situatie, daarom bevatten veel gemeentelijke protocollen hardheidsclausules of criteria waaronder afgeweken kan worden. Gemeenten worden ook steeds pragmatischer, als buren het bijvoorbeeld al lang eens zijn met een bepaalde aanvraag en als er verder geen tegenargumenten zijn, waarom zou de gemeente het dan niet toestaan? Deze aanpak vraagt om een cultuur van verantwoordelijk ambtelijk gedrag.

calimero

Tegelijkertijd worden er steeds meer WOB-verzoeken ingediend, waarin op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur gevraagd wordt om documenten over een bepaalde beoordeling. Het is daarom des te belangrijker om als gemeente direct en helder te communiceren over de beoordeling van een aanvraag, om onbegrip over de afweging voor te zijn. Het betrekken van burgers bij een beoordeling kost misschien extra tijd en moeite, maar kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak bij de betrokkenen ten goede komen.

commissie

In sommige gevallen kan het raadzaam zijn om een permanente integriteitscommissie in het leven te roepen, met een externe voorzitter die deskundig is en de commissie kan ondersteunen bij het oordelen over onterechte beschuldigingen van niet-integer gedrag. Op deze wijze kan de gemeenteraad verantwoordelijkheid nemen voor integriteit zonder dat het de raadsagenda blijft bepalen.

regel-fetisjisme

Bestuurders kunnen ook misbruik maken van regel-fetisjisme, door macht of verantwoordelijkheid bij personen of ambtenaren neer te leggen waar die in beginsel bij de bestuurder of het bestuursorgaan behoort te liggen. Dit

neutraliseert integriteitskwesties niet maar maakt het nog lastiger om te overzien wie welke taak niet naar behoren uitvoert. Het dicht-reguleren met behulp van protocollen en bepalingen herbergt ook een groot (integriteit) risico en brengt extra kosten met zich mee wat betreft het doelmatig besteden van overheidsgeld: de controle kost meer dan de uitvoering en de ambtenaren zoeken actief naar manieren om die disproportionele rompslomp te vermijden.

○ SIPA interview: Ambtenaar vs Politieke ambtsdrager

Politieke ambtsdragers zoals raadsleden en wethouders zijn gekozen functionarissen met een politiek mandaat. Bij het verwezenlijken van hun doelen zijn zij afhankelijk van de gemeentelijke organisatie, waar ambtenaren uitvoering geven aan het gemeentelijk beleid. Politieke ambtsdragers zijn zelf echter geen ambtenaar en het ambtenarenrecht geldt niet voor hen. Politieke ambtsdragers hebben wel de macht om het werk van ambtenaren te sturen. Dit gebeurt op indirecte wijze door middel van beleidsdoelen en beleidsplannen, maar soms ook op directe wijze, als een wethouder bijvoorbeeld iets besluit over de uitvoering van een regeling of opdracht geeft tot bepaalde werkzaamheden. Deze machtspositie ten opzicht van ambtenaren komt met verantwoordelijkheden en mag zeker geen invloed hebben op privézaken; zaken waar een politiek ambtsdrager zich als burger tot de gemeente verhoudt.

inleiding

Net als politieke ambtsdragers hebben ook ambtenaren die werken voor een gemeente een grote verantwoordelijkheid als het gaat om integriteit, zij hebben het monopolie op bepaalde publieke taken die het algemeen belang dienen. Burgers moeten er van uit kunnen gaan dat het particuliere belang van zowel een politieke ambtsdrager als een ambtenaar geen rol speelt bij de uitoefening van zijn of haar functie. Daarbij gelden de beginselen van goed bestuur, zoals het gelijk behandelen van gelijke gevallen.

Politieke ambtsdragers zijn niet alleen afhankelijk van ambtenaren bij het realiseren van gemeentelijk beleid, maar net als andere burgers ook als privépersoon afhankelijk van ambtenaren, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een paspoort of een vergunning. In die gevallen dient een gemeenteambtenaar een politieke ambtsdrager op een gelijke manier te behandelen als ieder andere burger. Tegelijkertijd dienen politieke ambtsdragers geen misbruik te maken van hun ambt door kennis of invloed die zij hebben over de gemeentelijke organisatie aan te wenden voor particuliere doeleinden, zoals het versnellen van een paspoortaanvraag of het beïnvloeden van een vergunningstoekenning.

Omdat het vaak niet duidelijk is wanneer kennis of macht voortvloeit uit hoofde van een ambt of ook voor andere burgers beschikbaar is, dienen zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers er voor zorg te dragen dat zelfs de schijn van niet-integer gedrag wordt vermeden. Zo kan een ambtenaar in de uitoefening van zijn of haar gemeentelijke taken zich minder vrij voelen als een burger zich bekendmaakt als raadslid of wethouder, zonder dat dit relevant is voor de betreffende gemeentelijke taak. Het feit dat de ambtenaar te maken heeft met een raadslid of wethouder is niet relevant voor de aanvraag van een nieuw paspoort of de afwikkeling van een verkeersovertreding. In alle gevallen waar de ambtenaar burgers gelijk dient te behandelen, dient een ambtenaar niet beïnvloed te worden.

sanctioneren

Omdat politieke ambtsdragers gekozen zijn, kunnen zij niet worden ontslagen en is het ook lastig om hen te sanctioneren. Als burgers eenmaal besluiten dat iemand hen dient te vertegenwoordigen dan is dat een zwaarwegend mandaat waar maar een beperkt aantal sancties mogelijk zijn, bijvoorbeeld voortvloeiend uit het strafrecht. Strafbare feiten worden buiten de gemeentelijke organisatie opgepakt door de politie en het openbaar ministerie, waarbij elke burger hetzelfde dient te worden behandeld, ongeacht ambt. Ook met een gemeentelijke Gedragscode Integriteit is sanctioneren niet eenvoudig. Maar gedragscodes zonder consequenties kunnen een loze letter worden. Een sanctie die effectief kan zijn bij politieke ambtsdragers is het publiek bekend

maken van wangedrag (*naming and shaming*). Op deze wijze wordt de kiezer geïnformeerd, zo kan de kiezer de gedragingen van politieke ambtsdragers meewegen bij de volgende verkiezingen.

ambtenaren

Voor ambtenaren geldt het kiezersmandaat niet, zij zijn niet gekozen en kunnen makkelijker gesanctioneerd worden en zelfs ontslagen worden. In sommige gevallen zijn politiek ambtsdragers zoals wethouders medeverantwoordelijk voor het beoordelen, eventueel sanctioneren of zelfs ontslaan van ambtenaren. Dit maakt ambtenaren kwetsbaarder dan politiek ambtsdragers. Politieke ambtsdragers hebben een bijzondere plicht zich jegens ambtenaren correct te gedragen, ook als een politiek ambtsdrager ontevreden is over een ambtenaar en zeker als het een privéaangelegenheid betreft.

ambtsmisdrijf

Voor ambtenaren geldt artikel 365 van het Wetboek van Strafrecht: 'De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.' Dit artikel is niet van toepassing op politieke ambtsdragers, aangezien zij geen ambtenaar zijn in de zin van de wet. Volgens artikel 162 Wetboek van Strafvordering moet de ambtenaar ambtsmisdrijven melden.

voorbeeldcasus

Soms zijn er terugkerende casussen, waarbij dezelfde politieke ambtsdrager opnieuw een rol speelt. In die gevallen is het voor het SIPA relevant om te weten wat zich de vorige keer heeft afgespeeld, om goed te kunnen adviseren over de nieuwe casus. Ook als de gedragingen niet op elkaar lijken en er hele andere feiten spelen, kan het inzicht geven in de houding en de gevoeligheid van politieke ambtsdragers ten aanzien van integriteitsvraagstukken. Het SIPA heeft geadviseerd over casussen waarin een politieke ambtsdrager zich bijvoorbeeld herhaaldelijk presenteerde naar een ambtenaar als raadslid of wethouder daar waar dat niet relevant was: bij een handhavingsactie waar de ambtenaar de politiek ambtsdrager net als ieder ander burger wees op een mogelijke overtreding.

dreigen

Als een politiek ambtsdrager als burger geconfronteerd wordt met een ambtenaar in functie, bijvoorbeeld aan het gemeenteloket of op straat naar aanleiding van een overtreding, dan dient een politiek ambtsdrager zich bewust te zijn dat zijn gekozen functie op dat moment niet relevant is. De functie van politiek ambtsdrager mag in geen geval gebruikt worden om de ambtenaar te beïnvloeden bij het uitvoeren van zijn functie. Een functie waarbij burgers onbevooroordeeld en gelijkwaardig behandeld dienen te worden. Een politiek ambtsdrager dient al helemaal niet te dreigen met consequenties voor de ambtenaar als deze zijn functie uitoefent. Bijvoorbeeld, als een ambtenaar een parkeerboete oplegt. In die gevallen maakt de politiek ambtsdrager oneigenlijk gebruik van de machtspositie ten opzicht van de ambtenaar om onder een boete uit te komen die elke burger gewoon dient te betalen. Het beginsel van burgerlijke rechtsgelijkheid komt dan onder druk te staan.

beïnvloeding

Ambtenaren die oneigenlijk worden beïnvloed of waar een poging tot oneigenlijke beïnvloeding plaats vindt door een politiek ambtsdrager dienen daar melding van te maken binnen de gemeentelijke organisatie. Alleen op deze wijze kan de gemeentelijke organisatie werken aan integriteit en haar zelfreinigend vermogen inzetten. Meestal is een poging tot beïnvloeding al voldoende aanleiding om aangifte te doen bij de politie. Als een aangiftepoging van een ambtenaar door de politie als melding wordt geregistreerd, dan is dat ook een formele registratie van een niet-integere gedraging. Dit ontslaat de gemeente niet om het eigen integriteitsbeleid te volgen en het niet-integere gedrag van de politieke ambtsdrager te bespreken en eventueel verder te onderzoeken.

portefeuille

Ook als een politiek ambtsdrager zoals een wethouder niet verantwoordelijk is voor de portefeuille waar een ambtenaar voor werkt, of een portefeuille tijdelijk heeft overgedragen aan een andere wethouder, dan is er nog steeds sprake van een machtsverhouding tussen de politiek ambtsdrager en de ambtenaar. Een politiek ambtsdrager dient er, ook zonder directe gezagsrelatie, altijd van uit te gaan dat er een machtsverhouding is met een ambtenaar van dezelfde organisatie. Er wordt een hogere maatstaf gehanteerd voor de omgang met ambtenaren in verband met die machtsverhouding.

meldingen

Als ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie melding doen van niet-integer gedrag door een politieke ambtsdrager, dan is het raadzaam dat de burgemeester hiervan op de hoogte wordt gesteld. Dit zou bijvoorbeeld in de meldingscode of het meldingsprotocol beschreven kunnen worden. De burgemeester kan dan zelf advies inwinnen, eventueel contact opnemen met de betrokkenen en zo zijn of haar verantwoordelijkheid voor een integere gemeentelijke cultuur kunnen nemen.

(de)escalatie

Een veel voorkomende vraag aan het SIPA is of een melding van niet-integer gedrag geëscaleerd moet worden door er een formele zaak van te maken en een onderzoek te gelasten, of beter gede-escaleerd kan worden door bijvoorbeeld de betrokkenen (eventueel met behulp van mediation) te vragen om er samen uit te komen in een goed gesprek. Het SIPA kan zonder kennis te hebben van de specifieke omstandigheden niet goed over een casus adviseren, maar de tegenstelling ´escalatie of de-escalatie´ is meestal niet behulpzaam. In alle gevallen is het van belang om er naar te streven dat alle betrokkenen zich zoveel mogelijk kunnen vinden in de aanpak en afhandeling van een casus, ook al lukt dit niet altijd. Tegelijkertijd is het ook van belang dat alle betrokken ervaren dat de gemeente integriteitsvraagstukken op basis van de procedures en afspraken aanpakt en afhandelt.

excuses

Als een politiek ambtsdrager ten overstaan van de burgemeester excuses dient te maken naar een ambtenaar, dan kan ook dat als intimiderend worden ervaren door de ambtenaar. Dit is niet altijd een passende aanpak omdat een ambtenaar die melding heeft gedaan van niet-integer gedrag door een politiek ambtsdrager zijn of haar plicht vervuld. Ook de afhandeling van het integriteitsvraagstuk dient rekening te houden met de machtsbalans tussen een politiek ambtsdrager en een ambtenaar. De politiek ambtsdrager dient zich niet bij de ambtenaar te verantwoorden over het niet-integer handelen, maar bij de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente en verantwoordelijke voor de bestuurlijke integriteit.

burgemeester

De burgemeester zou de melding in het presidium met alle fractievoorzitters kunnen inbrengen en de vraag kunnen stellen: moet de raad hier van weten en hier een standpunt over innemen? Indien nodig kan eerst een feitenonderzoek plaats vinden voor dat de gemeenteraad wordt ingelicht. Zo kan het presidium een weloverwogen besluit nemen over het vervolg. Als de raad dan een raadsstandpunt inneemt, dan kan dat gevolgen hebben voor de politieke ambtsdrager. Daar waar het mogelijk gaat om een strafbaar feit adviseert het SIPA om de casus voor te leggen aan de officier van justitie. Als het niet-integere gedrag van de politieke ambtsdrager mogelijk strafbaar is, dan dient er aangifte gedaan te worden door de burgemeester. Het kan zijn dat de officier van justitie aangeeft dat de gedraging niet vervolgd zal worden, omdat het bijvoorbeeld al een goede opvolging heeft gehad door het bespreken in het presidium of de gemeenteraad. Als een burgemeester aangifte wil doen dan kan de burgemeester dat gewoon doen, ongeacht wat het presidium besluit, omdat de burgemeester de verantwoordelijkheid draagt voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

feitenonderzoek

Het gedrag van politieke ambtsdragers is primair de eigen verantwoordelijkheid. Bij het doen van een feitenonderzoek is het daarom ook van belang dat de mening van de politieke ambtsdrager over een voorval

wordt opgetekend. Wat is er volgens de politieke ambtsdrager gebeurd en welke afwegingen heeft deze gemaakt? Daarnaast is de betreffende regelgeving en wetgeving van belang voor het feitenonderzoek.

media

Het kan zijn dat een gedraging in de media terecht komt. De gemeente zou daar rekening mee moeten houden. Soms lijkt een casus heel klein, maar wordt deze toch een landelijke kwestie. De burgemeester dient rekening te houden met het scenario dat de aanpak van een integriteitscasus door de gemeente bekend wordt en verantwoord moet kunnen worden.

lerende organisatie

Het volgen van een strafrechtelijke route kan een fors effect hebben op het leervermogen van een politieke ambtsdrager en op het toekomstige gedrag van politieke ambtsdragers bij de gemeente. Zeker als het bijvoorbeeld gaat om intimidatie van een ambtenaar. In die gevallen is het van belang dat de eventuele strafrechtelijke consequenties kenbaar worden gemaakt. Deze leereffecten zijn afwegingen die het SIPA meeneemt in de adviezen, waarbij als uitgangspunt geldt dat strafbare gedragingen (ook) door de strafrechtsketen worden afgehandeld.

bewegend doel

Niet-integer gedrag is altijd afhankelijk van de context waarin het plaats vindt en vatbaar voor moralisering, waarbij gedragingen bijvoorbeeld als niet-respectvol worden gezien maar wel door de beugel kunnen omdat andere belangen zwaarder wegen, zoals de vrijheid van meningsuiting. Wat moreel wel of niet wordt geaccepteerd is als een bewegend doel, omdat het altijd verandert. Daarbij verschilt de moraal tussen landsdelen, waar het soms lokaal geaccepteerd is om bepaalde gedragingen te vertonen, daar waar het elders in Nederland absoluut niet wordt geaccepteerd.

○ SIPA interview: Zorgplicht en integriteit

De hoeksteen van het democratisch bestel is dat een ieder met voldoende steun verkozen kan worden tot politieke ambtsdrager. Dit is zowel de kracht als de zwakte van het bestel: er vindt steeds een wisseling van de wacht plaats zodat gevestigde belangen altijd ter discussie kunnen komen te staan. Maar het bevorderen van integriteit is daarmee een proces dat eeuwig voortduurt. Per 1 februari 2016 is wettelijke vastgelegd dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert. Sinds dat moment is er aandacht geweest voor de verhouding tussen deze taak en de positie van de gemeenteraad bij de benoeming van de wethouders. Biedt de breed geformuleerde zorgplicht in artikel 170, lid 2 van de Gemeentewet de burgemeester wel voldoende bevoegdheid om adequaat te kunnen handelen bij concrete integriteitskwesties?

inleiding

Wie zich verkiesbaar wilt stellen voor een gemeenteraad hoeft niet per se lid te worden van een landelijke politieke partij en geen selectieprocedure of screening te doorstaan, als er maar wordt voldaan aan de vereisten die de grondwet en gemeentewet stelt. Dit wordt door de Kiesraad getoetst in het geloofsbrievenonderzoek, voor dat een verkiezingsuitslag definitief wordt vastgesteld. Daarmee heeft in principe elke burger toegang tot de gemeenteraad. De benoeming van wethouders is de autonome bevoegdheid van de gemeenteraad, hier heeft de burgemeester geen zeggenschap over. Tegelijkertijd is de burgemeester wel verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Dit betekent dat er blijvend aandacht nodig is voor de ondersteuning en voorlichting van politieke ambtsdragers, er steeds weer een wisseling van de wacht zal plaatsvinden en integriteit steeds weer opnieuw op de agenda moet worden gezet.

verzuiling

De huidige manier van partijfinanciering is nog gebaseerd op de tijd dat een aantal zeer grote verzuilde politieke partijen zowel landelijk als regionaal de politiek beheersten. Maar sinds die verzuiling is er veel veranderd. Zeker binnen de gemeentelijke politiek, waar tegenwoordig meer dan de helft van alle stemmen niet naar een

kandidaat van een landelijke politieke partij gaat. Landelijke politieke partijen hebben meestal een wetenschappelijk bureau en subsidie voor het instellen van een partijbureau, met ondersteuning voor de gemeentelijke afdelingen. Lokale politieke partijen zonder landelijk bureau hebben vaak minder expertise en ondersteuning tot hun beschikking, ook op het gebied van integriteitsbeleid. Tegelijkertijd worden de budgetten en de belangen in het gemeentelijk domein steeds groter, met als consequentie dat de verantwoordelijkheid van lokale politieke ambtsdragers daarmee ook steeds groter wordt.

meters maken

Nieuwe lokale kandidaten die verkozen worden in de gemeenteraad zijn doorgaans gericht op het werven van stemmen, door bestaande problemen te beschrijven die op dat moment spelen en waar zij voor willen opkomen. Eenmaal verkozen willen nieuwe kandidaten zich vaak eerst bewijzen en meters maken op de verkiezingsdossiers. Dan is er niet ook nog veel tijd over om gedragscodes te schrijven, te reflecteren op wat er allemaal kan en mag of gemeenteraad-overstijgende thema's zoals bestuurlijke en ambtelijke integriteit op te pakken. Tenzij dit een expliciet verkiezingsthema was voor nieuwe gemeenteraadsleden.

reflectie

Ook voor wethouders gaat de behoefte om resultaten te laten zien soms voor de reflectie op de eigen positie als politiek ambtsdrager en het spanningsveld tussen verantwoordelijkheid, legitimiteit en integriteit. Er zijn in Nederland opvallend veel wethouders die voortijdig vertrekken; in 2019 een record van de laatste 15 jaar: 126 van de totaal 1144. De afgelopen jaren hebben ook verschillende voorbeelden laten zien waarbij de positie van wethouder en de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit in het gedrag komen. Het is dan de vraag of de rol- en verantwoordelijkheid tussen gemeenteraad en burgemeester wel voldoende duidelijk en werkbaar is.

spanningsveld

Burgemeesters zijn aan de ene kant verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit (artikel 170) en aan de andere kant voor het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid en het geven van inlichtingen aan de gemeenteraad (artikel 180). Een bepaalde mate van terughoudendheid, voorzichtigheid en vertrouwelijkheid is geboden om werk te kunnen maken van integriteit, terwijl de burgemeester tegelijkertijd de raad goed moet voorlichten. Dit vraagt om het balanceren tussen openheid en vertrouwelijkheid.

bevordering

Waar het aspect integriteit van een te benoemen wethouder aan de orde komt, is afstemming en samenwerking tussen gemeenteraad en burgemeester essentieel. NB: burgemeesters zijn niet verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit maar voor het *bevorderen* van de bestuurlijke integriteit. Een burgemeester neemt de procesverantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 170, lid 2 van de Gemeentewet, niet voor de uitkomst. De burgemeester is afhankelijk van anderen en heeft nooit zicht op alle gedragingen en werkwijzen binnen de organisatie. Het actief bevorderen van een cultuur waar integer gehandeld wordt is al een grote uitdaging.

instrumenten

Beschikken burgemeesters wel over voldoende instrumenten en bevoegdheden om op te treden bij integriteitskwesties in het lokaal bestuur? Veel gemeenten werken doorgaans met een *onderzoek risicoanalyse integriteit* voor kandidaat-wethouders, voorafgaand aan de benoeming. Dit wordt niet door de gemeente zelf gedaan, maar meestal door een onafhankelijk bureau, instantie of commissie die het integriteitsonderzoek uitvoert in opdracht van de burgemeester. Dat vraagt wel om een tijdige en heldere procedure over het te volgen proces en traject, waar de burgemeester soms al een jaar van te voren afspraken over vastlegt met alle betrokken partijen. Politieke partijen zouden eigenlijk hun kandidaat-wethouders zelf al vroegtijdig moeten screenen, voordat zij worden voorgedragen.

basisscan

In februari 2019 is de 'Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat bestuurders' gepubliceerd, waarin een (minimum)standaard en kwaliteitskader wordt geboden voor een integriteitsonderzoek. Ook de gemeenteraad zelf zou een commissie kunnen instellen die onderzoek doet naar de benoembaarheid van wethouders, bijvoorbeeld als taakuitbreiding van de commissie van de geloofsbrieven die betrokken is bij de benoeming. Het besluit tot het verder laten onderzoeken van een kandidaat-wethouder door een extern bureau zou door deze commissie genomen kunnen worden in afstemming en onder de begeleiding van de burgemeester.

gezag

Het gezag van de burgemeester is van groter belang dan het hebben van meer instrumenten of bevoegdheden. In combinatie met een goede samenwerking met de gemeenteraad vormt het gezag van de burgemeester de basis voor goed integriteitsbeleid. De burgemeester verwerft gezag door het proces van integriteitskwesties tijdig te initiëren en te begeleiden. Ook het goed informeren van de gemeenteraad draagt bij aan de gezagspositie van de burgemeester. Daarnaast kan een burgemeester bijvoorbeeld een klankbordgroep of permanente adviesgroep inrichten die meedenkt en adviseert op het gebied van integriteitsvraagstukken, ook als het gaat om integriteit bij de ambtelijke organisatie. Ook de locoburgemeester kan worden betrokken bij integriteitsvraagstukken. Als een burgemeester bijvoorbeeld tijdelijk door ziekte afwezig is, dan is ook de locoburgemeester goed voorbereid en geïnformeerd over integriteitskwesties die kunnen gaan spelen of op dat moment al spelen.

tijdigheid

De burgemeester is als procesbewaker verantwoordelijk voor het tijdig in kaart brengen van risico's op het gebied van integriteit. Als er tijdens de collegeonderhandelingen afspraken worden gemaakt over portefeuilles en bijbehorende kandidaten, dan is het eigenlijk laat om nog een risicoanalyse integriteit van een wethouder te doen. Samen met de griffier zou de burgemeester voortdurend het proces moeten bewaken en begeleiden. Zo kan het zijn dat bepaalde portefeuilles voor bepaalde kandidaat-wethouders een probleem kunnen opleveren. Het is van belang dat de burgemeester zich niet in de rol van probleemoplosser laat duwen, uiteindelijk beslist de gemeenteraad over de benoeming van een wethouder.

○ SIPA interview: couleur locale

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben een lange geschiedenis, die soms honderden jaren terug gaat. De wijze waarop binnen deze publieke organisaties wordt gewerkt, gecommuniceerd en met integriteitsvraagstukken wordt omgegaan is gegroeid en beïnvloed door de lokale gebruiken en verwachtingen. Zowel als het gaat om expliciete regels en afspraken als impliciete omgangsvormen en gewoonten. Bestuurders zoals burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven dragen vanaf het moment dat zij worden benoemd een belangrijke verantwoordelijkheid voor de integriteit van de eigen organisatie. Het SIPA adviseert bestuurders hoe zij op een verbindende wijze het thema integriteit effectief kunnen agenderen binnen de organisatie, ook als er nog geen directe aanleiding of integriteitsvraagstuk is.

inleiding

Elke gemeente, provincie en waterschap heeft een unieke geschiedenis. Een belangrijk kenmerk van decentrale overheden is de verwevenheid met de lokale identiteit en cultuur. Een ander belangrijk kenmerk is de betrokkenheid van de medewerkers, die er soms lang werken en zowel professioneel als sociaal verweven zijn met de lokale bevolking. Dit geldt ook voor de politieke ambtsdragers, die namens de lokale bevolking zijn verkozen. In veel gevallen is het (binnen afzienbare tijd) inwoner worden van de regio zelfs voorwaarde om benoemd te worden tot politiek ambtsdrager.

De ontwikkeling van gemeenten, provincies en waterschappen is de afgelopen decennia in een stroomversnelling geraakt. Er worden steeds hogere eisen aan de publieke dienstverlening gesteld en gemeenten, provincies en waterschappen hebben zich in hoog tempo geprofessionaliseerd tot moderne

kennisintensieve organisaties. Nieuwe afspraken en samenwerkingsvormen maken dat het werken voor de lokale publieke zaak aan meer regels is gebonden en meer verantwoording behoeft. Deze stroomversnelling is geenszins voorbij, met de belangrijke taken en verantwoordelijkheden die door het Rijk zijn overgedragen en de opgaven die daar de komende decennia mee gemoeid zijn, zoals in het sociaal domein, de ruimtelijke ordening, de mobiliteit en de waterhuishouding.

doelbewust gesprek

Nieuwe taken en verantwoordelijkheden vragen soms om een herziening van oude gewoonten en gebruiken. Ook daar waar het gaat om verantwoording, transparantie en integriteit, bijvoorbeeld als er wordt samen gewerkt met andere gemeenten bij de uitvoering van de WMO. Bestuurders zoals burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven nemen hierover contact op met het SIPA voor een verkennend gesprek. Bijvoorbeeld omdat zij net benoemd zijn en algemeen advies willen inwinnen over deze nieuwe verantwoordelijkheid, zelf graag van integriteit een belangrijk speerpunt willen maken, óf omdat zij een vermoeden hebben van ongewenste gebruiken maar niet weten hoe zij dit als nieuwkomer constructief kunnen adresseren. Het kan gaan om geruchten of om een gevoel, zonder dat er duidelijk-aanwijsbare redenen voor zijn. Het bevorderen van de integriteit is niet alleen een opgave als er zich incidenten voordoen, maar juist zinvol als de organisatie de rust heeft om hier aan te werken. De wisseling van de bestuurlijke top kan hiervoor een mooie gelegenheid bieden.

verkennend gesprek

Soms wordt het SIPA gevraagd om langs te komen bij een nieuwe bestuurder zonder dat bekend is wat er besproken zal gaan worden en zonder dat er een directe aanleiding toe is. De burgemeester, dijkgraaf of commissaris van de Koning in kwestie wil bijvoorbeeld in algemene zin informatie inwinnen over integriteit, of heeft sinds zijn of haar benoeming een slecht gevoel over de cultuur of werkwijze binnen een organisatieafdeling. Dit kan samenhangen met een gesloten sfeer of het niet naleven van basale afspraken, zonder aanwijsbare reden of verantwoordelijken. Het is dan maar de vraag of een formeel onderzoek zal bijdragen aan het open bespreken en adresseren van de cultuur. Ook het vragen om meer verantwoording of het zeer strikt controleren van declaraties kan averechts werken, waarbij er onbegrip kan ontstaan en een oplossing verder weg brengt.

tegen-intuïtief

Naast een onderzoek of vragen om betere verantwoording zijn er andere manieren om de integriteit binnen de organisatie te adresseren, die beter passen bij een bestuurswissel. Zo kan juist die persoon waar vraagtekens over bestaan worden gevraagd om de verantwoordelijkheid te nemen voor het bevorderen van integriteit binnen de organisatie. Ook kan die persoon worden gevraagd om mee te denken over een betere inbedding van integriteitsregels binnen de gehele organisatie. Deze aanpak legt de verantwoordelijkheid precies waar deze behoort te liggen: bij de personen zelf. Zo wordt hen gevraagd om als ambassadeur en pleitbezorger van integriteit zelf het goede voorbeeld te geven.

gespreksstof

Elke publieke organisatie heeft te maken met grijze gebieden ten aanzien van integriteit, zoals welke nevenwerkzaamheden of belangen gemeld moeten worden. Een gezonde organisatie bespreekt deze grijze gebieden en maakt het kenbaar als er onduidelijkheden zijn. Als er nooit een vraag of een melding over niet integer handelen plaats vindt, dan is er gerede kans dat er wat aan de hand is. De werkcultuur bevordert dan het spreken over integriteit niet, terwijl het goed is om over integriteit actief het gesprek te blijven voeren. Er zullen altijd fouten worden gemaakt, het is van belang dat ook daar open over kan worden gesproken, zodat er van geleerd kan worden en in de toekomst een nieuwe fout wordt voorkomen. Het SIPA houdt bij haar advisering oog voor lokale gebruiken die ogenschijnlijk vanzelfsprekend lijken maar bezien vanuit een integriteitsbril kunnen bijdragen aan een ongewenste schijn van niet-integer gedrag.

dak-reparatie

Als een organisatie midden in een integriteitsvraagstuk zit en het regent klachten, dan is het lastiger om open en vrij te spreken over integriteit. Repareer het dak als de zon schijnt, is een bekend Nederlands gezegde. Als er géén vermoeden is van een misstand en de werksfeer is open en transparant, juist dán is het een goed moment om te werken aan integriteit. Niet vanuit de vooronderstelling dat het niet goed gaat, maar juist omdat je als publieke organisatie voorop wilt lopen, het goede voorbeeld wil geven en boven elke twijfel verheven moet zijn om met gezag je functie te kunnen uitoefenen.

voorbeeldgedrag

De top van de organisatie speelt daarbij een belangrijke rol. Daar wordt voorbeeldgedrag verwacht, met name op die thema's waar houding en gedrag centraal staan. Het is zaak om zowel bestuurlijk als ambtelijk samen op te trekken en gezamenlijk integriteit uit te dragen. Dit betreft het open bespreken van vraagstukken, zonder a priori een verwijtende houding aan te nemen. Ook daar waar al een vermoeden van een misstand bestaat, is een open dialoog de meest integere aanpak, omdat alleen op die manier alle aspecten van het vraagstuk boven tafel kunnen komen. Maar ook omdat het aan de organisatie laat zien dat áls het mis gaat, er op integere wijze wordt omgegaan met medewerkers. Dit bevordert het bespreekbaar maken van de grijze gebieden en daarmee een werkcultuur van integer handelen binnen de organisatie als geheel.

dualisme

Met de invoering van het dualisme werden beter afgebakende rollen tussen de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en het uitvoerende bestuur beoogd. Gemeentelijke wethouders verliezen sinds 2002 na benoeming hun plek in de gemeenteraad. Op deze wijze is de controlerende functie van de raad ten opzichte van het college versterkt. Ook niet-raadsleden kunnen tot wethouder worden benoemd, zodat ervaren bestuurders van buiten de raad kunnen worden aangetrokken. In 2003 geldt hetzelfde bij de provincies, waar een striktere controle plaats vindt van het college van Gedeputeerde Staten door de gekozen vertegenwoordigers in de Provinciale Staten. Bovendien kunnen gedeputeerden van buiten de Staten worden benoemd. Dit maakt dat wethouders en gedeputeerden zich meer kunnen richten op de uitvoerende taken van hun ambt, maar tegelijkertijd onderhevig zijn aan de onafhankelijke controle van de democratische volksvertegenwoordiging. Waterschappen kennen nog steeds het oude monistische stelsel.[1]

achteraf

Wat integriteit betreft is de organisatiecultuur belangrijker dan de organisatiestructuur. Ook al is de controle op de uitvoerende macht met de introductie van het dualisme vergroot, zijn er rekenkamers ingevoerd, is de belangrijke rol van griffier geïntroduceerd en kan een raadsenquête of provinciale enquête (analoog aan de parlementaire enquête) aan waarheidsvinding bijdragen, maar dit is controle achteraf. Hoe de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijke politieke ambtsdragers in de praktijk omgaan met integriteitsvraagstukken wordt voor een belangrijk deel bepaald door de cultuur van de organisatie.

samenwerking

Een goed samenwerken tussen de ambtelijke top en de bestuurlijke top kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bevordering van integriteit. Het samen optrekken van gemeentesecretaris en burgemeester kan bijvoorbeeld helpen bij het adequaat reageren en toezicht houden op wat er in de organisatie gebeurt. Als een politiek ambtsdrager zich misdraagt op de ambtelijke werkvloer dan wordt dat - als het goed is - zichtbaar voor de gemeentesecretaris en is dat belangrijke informatie voor de burgemeester. Het SIPA ziet vaak dat deze informele lijn meer oplevert dan de formele meldingsroutes. Dat geldt ook voor een goede samenwerking met de vertrouwenspersoon, die een belangrijke rol heeft als het gaat om het signaleren van niet-integer gedrag binnen de organisatie.

---

[1] Voorzitter Staatscommissie Dualisme (Douwe Jan Elzinga) in Binnenlands Bestuur, maart 2019.

○ SIPA interview: Governance en integriteit

Het werk van politieke ambtsdragers kent een zeer grote inhoudelijke variëteit, van ruimtelijke ordening tot armoedebeleid en regionale mobiliteit. Niet alleen verschillen de portefeuilles en bijbehorende dossiers sterk van elkaar, maar ook het niveau waarop een politieke ambtsdrager daar sturing aan kan geven. Zo zijn er grote verschillen tussen gemeenten, wat betreft aantal inwoners en de hoogte van de budgetten, maar ook tussen gemeentelijke organisaties, waterschappen en provincies. Deze schaalverschillen en het verschil in governance-stijl is ook van invloed op de integriteitsvraagstukken waar politieke ambtsdragers en bestuurders zich voor gesteld zien.

inleiding

Een wethouder kan in zijn of haar gemeente kennis nemen van de wijze waarop ambtenaren uitvoering geven aan het gemeentelijk beleid dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid valt. Er is ook invloed op hoe dat wordt gedaan, zodat het beleid bijgestuurd kan worden als het mis gaat. Met de steeds krapper wordende gemeentelijke budgetten is er veel oog voor de effectiviteit en doelmatigheid van de besteding van publieke middelen. Steeds vaker wordt het werk daarom uitbesteed aan samenwerkingsverbanden of uitvoeringsdiensten, die werkzaamheden op een bepaald terrein namens verschillende gemeenten uitvoeren, bijvoorbeeld op het gebied van sociale voorzieningen of vergunningverlening. Hiermee komt een deel van de werkzaamheden op afstand te staan. Publieke ambtsdragers dienen daar wel verantwoording voor af te leggen, maar hebben minder invloed op de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd en zicht op de consequenties voor burgers die hier afhankelijk van zijn. De wijze van aansturing verandert hierdoor en de risico's op het gebied van integriteit veranderen mee.

expertise

De inhoudelijke expertise binnen gemeenten daalt op dossiers die zijn uitbesteed aan externe partijen zoals uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd ontstaat er vraag naar andere kennis en expertise binnen gemeenten. Bijvoorbeeld op het gebied van aanbesteding, verantwoording en uitbesteding van werk. Daar waar een integriteitsvraagstuk zich eerst beperkte tot de rechtmatigheid van individuele toekenningen, gaat het bij de uitbesteding van alle toekenningen om het afspreken van regels die de integere afhandeling van toekenningen waarborgt. Dit maakt het vraagstuk meer juridisch van aard, zoals bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken tussen gemeenten over mogelijke integriteitsincidenten bij een uitvoeringsorganisatie, wie wanneer ingelicht wordt en wie welke knopen dient door te hakken. Kortom: hoeveel zicht en invloed heeft een provincie op het integriteitbeleid van op afstand opererende uitvoeringsdiensten?

afstand

De taken van gemeenten en provincies verschillen van elkaar. Voor provincies liggen de taken veel meer op het gebied van infrastructuur, wegen en waterbouw. Provincies besteden deze grote werkzaamheden uit, waardoor de aansturing anders is. Dit vertaalt zich van oudsher ook in een andere aanpak en werkcultuur. Bij provincies wordt veel meer op afstand bestuurd. De complexe Europese aanbestedingsregels en internationaal-opererende aannemers vereisen dat ingewikkelde kwesties worden bestudeerd en er veel interne expertise nodig is. Tegelijkertijd zijn de risico's op het gebied van integriteit groter, in verband met omvangrijke aanbestedingen waarbij het werk ver buiten het provinciehuis plaats vindt.

ondoorgrondelijk

Grote werkzaamheden worden vaak aan meerdere partijen uitbesteed, die het werk vervolgens voor een deel weer uitbesteden aan anderen in de keten. De aanbestedende overheid heeft dan met name zeer vroeg in het proces invloed op de gunning, bijvoorbeeld door de aanbestedingscriteria vast te stellen en te wegen. Soms worden externen zelfs ingehuurd bij het vormgeven van een aanbestedingsprocedure, waarmee ook de werving van partijen om provincieopdrachten uit te voeren extern wordt uitgevoerd. De eindverantwoordelijke bestuurders en politieke ambtsdragers hebben soms niets meer te vertellen over de uitvoering van een opdracht en mogen niet altijd kijken in de keuken bij een uitvoerende partij. Wat over blijft is de beoordeling van

uitgebreide aanbestedingscriteria. Hoe ondoorgrondelijker de aanbesteding, hoe groter het risico op integriteitsschendingen zoals nepotisme.

belangen

De pakkans bij ingewikkelde aanbestedingsprocedures, waarbij een opdracht aan een bevriende partij wordt gegund, is relatief laag. Soms is het zelfs niet duidelijk voor wie bepaalde personen werken. Bijvoorbeeld als een ingehuurde expert drie full time banen heeft bij drie verschillende opdrachtgevers. Levert de expert adviezen af zoals afgesproken, dan is er toch geen reden tot twijfel? Hoe kan een provincie dit controleren? En welke belangen spelen dan een rol? De gezagsverhouding met een ingehuurde expert is anders dan met een uitvoerend ambtenaar. Waar precies bekend is hoe de ambtenaar een regeling uitvoert, is dat veel minder duidelijk bij een adviseur. Het is dan van belang dat er ruimte is voor persoonlijk contact, aandacht voor de nevenwerkzaamheden en eventueel zelfs een screening van diegenen die werken als adviseur of externe expert van een politieke ambtsdrager. Het SIPA adviseert om een balans te vinden tussen preventief en repressief optreden, door zowel screening en gedragscodes in te zetten als een heldere administratie van aanpak, werkzaamheden en uitkomsten.

abstract

Het bevorderen van integriteit vraagt van provincies aandacht voor de risico's van aanbestedingen, naast de eigen werkcultuur binnen de provinciale organisatie. Veel burgers zien provincies over het algemeen als een bestuurslaag die op afstand staat. Als de gemeente steken laat vallen dan wordt er sneller aan de bel getrokken dan bij een provincie, omdat als er zaken mis gaan bij een provinciale aanbesteding dit burgers minder snel opvalt tot het veel te laat is en een opdracht bijvoorbeeld veel duurder uitpakt of een (nuts)voorziening niet meer levert of gevaar loopt. Maar ook dan is het een abstracte aangelegenheid waarbij er meer naar de schending van formele afspraken dan naar gedrag van personen wordt gewezen. Integriteit wordt zo minder een 'persoonskenmerk' en steeds meer een abstract 'beleidskenmerk'.

juridificering

Waar vroeger de taak en bijbehorende administratie van de overheid simpeler was en het morele onderscheid tussen goed en verkeerd handelen duidelijker was, is overheidsbeleid steeds complexer geworden en wordt de juistheid ervan steeds meer door een juridische in plaats van een morele bril beoordeeld. Niettemin is het essentieel voor de ambtelijke organisatie, dat bestuurders en politieke ambtsdragers om oog te blijven hebben voor de morele oordeelsvorming die burgers ten aanzien van overheidsbeleid en de rechtmatigheid ervan delen. Als er kwesties spelen dan neemt het publieke vertrouwen af, al helemaal als ze slechts worden uitgelegd vanuit een juridisch kader en alleen formeel worden afgehandeld. Het is belangrijk dat er wordt erkend dat er dingen mis kunnen gaan, dat dit inherent is aan het menselijk handelen. Maar nog belangrijker, dat als het mis gaat er fair en transparant wordt gehandeld. Anders wordt het niet begrepen en ontstaat er een beeld van willekeur.

willekeur

Voor een integer handelende overheid is er per definitie geen plek voor willekeur. Rechtszekerheid veronderstelt gelijke behandeling van gelijke gevallen en transparant beleid, passend bij een juridische blik en een juridisch oordeel. Maar het handelen naar de letter van de wet maakt beleid nog niet integer, het is slechts een onderdeel van wat verwacht wordt van een integer handelende overheid. Integer handelen vraagt ook aandacht voor de uitkomst van overheidsbeleid voor de burger, maar juist dit is lastig als de overheid meer en meer op afstand komt te staan. Het helpt als er bij een misstand een verantwoordelijke kan worden aangewezen, maar integriteitsschendingen in het provinciedomein kunnen erg abstract zijn en spreken dan niet direct tot de verbeelding.

ketenverantwoordelijkheid

Ook als een politieke ambtsdrager geen zicht meer heeft op de precieze uitvoering van het beleid dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd door een externe organisatie, is de uitkomst van beleid een belangrijke maatstaf voor de legitimiteit van de overheid. Het publiceren van een jaarverslag en het geven van

publieke verantwoording over de werkzaamheden draagt bijvoorbeeld bij aan het afleggen van rekenschap over die verantwoordelijkheid, ook als deze door een keten van externe organisaties wordt uitgevoerd. Het schrijven van een jaarverslag vergroot ook het lerend vermogen van publieke organisaties en het vertrouwen onder burgers. Voor de interne organisatie is bijvoorbeeld het jaarverslag van de vertrouwenspersoon zeer waardevol bij het werken aan integriteit.

integriteitscoördinator

Het dossier Integriteit wordt vaak ondergebracht bij de provinciesecretaris, die goed zicht heeft op wat er binnen de organisatie gebeurt. Veel provincies hebben een integriteitscoördinator, die wordt benoemd door de provinciesecretaris. Als er een integriteits-incident plaats vindt, dan wordt de commissaris van de Koning doorgaans gelijk op de hoogte gebracht. Net als de burgemeester is de commissaris van de Koning als bestuurder verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit, zoals vastgesteld in de Provinciewet. Meldpunten bij provincies kunnen ook bijdragen aan de integriteit infrastructuur, maar niet alle provincies hebben op dit moment een goed vindbaar meldpunt voor integriteitszaken.

meldingen

Er is nog altijd een grote getalsmatige discrepantie tussen het aantal integriteitsincidenten die op basis van onderzoek gemeld zouden kunnen worden (ongeveer 200 is een veel gehoorde schatting) en het daadwerkelijke aantal adviesaanvragen bij het SIPA, dat rond de 60 a 70 ligt. Veel integriteitsvraagstukken worden nog niet opgepikt. Met name onder provincies en waterschappen zou integriteit in algemene zin en de adviesfunctie van het SIPA in specifieke zin meer onder de aandacht kunnen komen. Er hebben zich de afgelopen jaren grote integriteitsvraagstukken voorgedaan bij provincies, waar ook onderzoek naar is gedaan. ‘Schoon Schip’ bij de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld. Het effect van deze incidenten, ook op het ambtelijk apparaat, is zeer fors gebleken.

effect

Naar aanleiding van een integriteitscasus, aangifte en formeel onderzoek kan er voor de betrokken politiek ambtsdrager een straf volgen, maar in de ambtelijke organisatie is het daarmee niet opgelost. Bijvoorbeeld omdat een politiek ambtsdrager oneigenlijke druk heeft uitgeoefend op de betrokken ambtenaren. Vaak komen ambtenaren klem te zitten tussen het dienstbaar zijn aan de publieke zaak, het uitvoeren van hun taken en het bevragen van een zaak die een integriteitstoets wellicht niet zou doorstaan. Zij kunnen dan in gewetensnood terecht komen. Soms worden zij zelfs bedreigd met sancties of ontslag als zij hun achterdocht niet laten varen. Daar kan een organisatie jaren later nog het effect van ondervinden. Grote integriteitscasussen met veel publieke aandacht razen als een storm door de organisatie en laten een bedrijfs-breed trauma achter. Het effect wordt door de buitenwacht snel onderschat. De media-aandacht vestigt zich op de overtreder en de eventuele rechtszaak of gevangenisstraf, maar de impact die het heeft op de ambtelijke organisatie blijft vaak onderbelicht.

registreren

De gemeente Amsterdam heeft een Bureau Integriteit, maar ambtelijke directeuren in Amsterdam zijn niet verplicht alle diensten, zoals bijvoorbeeld een onderzoek, bij het bureau af te nemen. Wat echter wel verplicht is in Amsterdam, is het melden van een integriteitincident. Een algemeen register van alle onderzoeken die gedaan worden op integriteitsgebied in Nederland zou kunnen bijdragen aan het consequent beoordelen en leren van integriteitsvraagstukken. Ook dan blijft het lastig om te controleren of er wel altijd gemeld wordt, omdat niet-gemelde incidenten niet altijd bekend worden. Ongewenst gedrag is een categorie die heel vaak buiten zicht blijft, lastig is vast te stellen en ook lastig is om aan te pakken.

spanning

Statenleden staan midden in de maatschappij en hebben meestal ook nog ander werk. Deze nevenwerkzaamheden zijn inherent aan het werk als Statenlid en de spanning tussen werk en privé daarmee ook. Het werk in het provinciehuis wordt gekenmerkt door grote vraagstukken die niet altijd heel duidelijk gelinkt zijn aan particuliere belangen. Voor algemene bestuursleden van Waterschappen is het veel minder

vreemd om de belangen van de eigen sector te dienen vanuit hun vertegenwoordigende rol. Zij vertegenwoordigen in persoon de belangen van bijvoorbeeld de agrarische sector en zien het als hun taak als politiek ambtsdrager of bestuurslid om de belangen van hun sector te vertegenwoordigen binnen het publieke orgaan, om zo het maatschappelijk belang te dienen.

mate van transparantie

Het is in het maatschappelijk belang dat integriteitsvraagstukken niet achter gesloten deuren opgelost worden. Een ander uiterste is om alle incidenten consequent bekend te maken, daar is het maatschappelijke belang ook niet altijd mee gediend. Een kenmerk van integriteitscasussen is dat het bekend worden van een incident ook het aanzien van de organisatie schaad, dit belang weegt vaak zwaar bij bestuurders. Als dit belang bij de afhandeling van een incident prevaleert, dan kan dat de algemene bevordering van integriteit in de toekomst juist schaden, omdat er minder van geleerd wordt als het onder de pet blijft.

aangifte

Vaak wordt bij incidenten gedacht dat er geen aangifte van gedaan hoeft te worden. Maar als het om strafbare feiten gaat dan adviseert het SIPA altijd om wel aangifte te doen. In ieder geval wordt in de advisering aangestuurd op overleg hierover met het OM. Ook als er aangifte van een incident wordt gedaan, vindt er niet in alle gevallen vervolging plaats. Maar de afweging wordt in die gevallen gemaakt daar waar deze thuishoort, bij het openbaar ministerie en de politie. Op basis van eerdere aangiften en de speciale onderzoeksbevoegdheden ontstaat bij het OM en de politie ook een beter beeld van de omvang van het type incident, wat zal meewegen in de besluitvorming om eventueel tot vervolging of onderzoek over te gaan.

einde interviewverslagen

CAOP

Postbus 556, 2501 CN Den Haag

Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag