



CAOP



vertrouwd met
arbeidszaken



Jaaroverzicht 2016



Steunpunt Integriteitsonderzoek
Politieke Ambtsdragers

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Over het Steunpunt	3
Blik op 2016	4
Analyse casuïstiek	6
Handreikingen, tips en tools	8

Voorwoord

'Is dit een integriteitskwestie?' of 'Moet ik onafhankelijk onderzoek laten doen?' Dat zijn veelvoorkomende vragen aan het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers. Integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers beschadigen het vertrouwen in de politiek en overheid. Dat geldt ook voor inadequaat optreden als er signalen zijn dat er mogelijk iets aan de hand is met de integriteit. Gebeurt er niets of wordt er juist overdreven gereageerd? Beide komen het vertrouwen in een gemeente, provincie of waterschap niet ten goede. Daarom verwachten burgers dat commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen het voortouw nemen. Deze bestuurders zijn ook wettelijk verplicht de bestuurlijke integriteit te bevorderen, én te handhaven bij vermoedens van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Dit zijn ingewikkelde en politiek gevoelige kwesties, die vaak in de publiciteit komen.

Gelukkig zijn vermoedens van integriteitsschendingen geen dagelijkse kost voor bestuurders. Integriteitsonderzoek laten doen of de publiciteit in goede banen leiden, vereisen bijvoorbeeld specifieke deskundigheid. Die kunnen de meeste bestuursorganen niet zelf in huis hebben en onderhouden. Om toch altijd toegang te hebben tot de benodigde kennis, kunde en ervaring heeft minister Plasterk het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers in het leven geroepen en ondergebracht bij het CAOP. Sinds 1 januari 2015 kunnen bestuurders hier terecht voor advies, ondersteuning en voorlichting.

Dit jaaroverzicht kijkt terug op het tweede jaar van het Steunpunt. In totaal heeft het 65 keer een bestuurder met advies bijgestaan. Bestuurders vinden de weg naar het Steunpunt gemakkelijk en tegelijkertijd werkt het aan die bekendheid door bij te dragen aan congressen en workshops over het bevorderen van integriteit. Het Steunpunt is een goed voorbeeld van de praktische uitwerking van een één overheidsconcept waarmee bestuurders snel en tijdig beschikken over de noodzakelijke expertise als een mogelijke integriteitkwestie zich aandient.

*Hans Groot
Adviseur Steunpunt Integriteitsonderzoek
Politieke Ambtsdragers*

OVER HET STEUNPUNT

Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers adviseert commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen over de aanpak van (mogelijke) integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers in hun bestuursorgaan. Dit advies richt zich vooral op de manier waarop een integriteitsonderzoek goed verloopt, maar gaat ook over preventie en integriteitsbevordering.

Wel advies, geen meldpunt of onderzoeksbureau

Het Steunpunt geeft vooral advies, het is geen meldpunt voor vermoedens van misstanden en het doet geen onderzoek naar integriteitsschendingen.

Bestuurder houdt regie

Vanaf het eerste signaal 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.

Vertrouwelijk en op aanvraag

Het Steunpunt adviseert alleen als bestuurders daar om vragen en benadert bestuurders niet proactief als er bijvoorbeeld signalen van integriteitskwesties in de media komen. Ook zoekt het Steunpunt niet op eigen gezag contact met andere bestuursorganen bij een vermoedelijke schending. Het doet ook geen openbare uitspraken over casuïstiek. Bestuurders kunnen rekenen op honderd procent vertrouwelijkheid.

Werkwijze

Bestuurders kunnen telefonisch en per e-mail een afspraak maken voor een telefonisch gesprek met een CAOP-adviseur. Dit gesprek vindt in principe plaats op dezelfde of de volgende werkdag. In sommige gevallen is daarmee de bestuurder al geholpen. In andere gevallen zijn er meerdere contactmomenten via telefoon, (beveiligde) e-mail of in gesprekken op locatie nodig. De bestuurder bepaalt steeds de mate en wijze van contact.

Kosten en financiering

Aan het vragen om advies zijn geen kosten verbonden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bekostigt het CAOP om deze adviestaak uit te voeren. Het CAOP is het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Ook publieke, justitiële autoriteiten zoals de Rijksrecherche en het Openbaar Ministerie (OM) zijn mogelijke of aanvullende adviseurs.

Preventie

Behalve gericht adviseren, geeft het Steunpunt ook algemene voorlichting over de aanpak en preventie van integriteitsschendingen. Verder worden er actief contacten met het openbaar bestuur onderhouden. Ook registreert het Steunpunt geanonimiseerd de relevante casuïstiek en signaleert het nieuwe ontwikkelingen en trends.

BLIK OP 2016

Per 1 februari 2016 zijn bestuurders wettelijk verplicht de integriteit in hun bestuursorgaan te bevorderen. Dit is vastgelegd in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet. De inmiddels demissionaire minister Plasterk (BZK) benadrukt in de aanvullende circulaire *Wijzigingen Gemeentewet per 1 februari 2016 (9 december 2015)* bovendien het volgende: 'Bij (vermoedens van) integriteitsschendingen door het bestuur wordt nu handelen van de burgemeester verwacht.' Bij mogelijke misstappen door raadsleden en bestuurders moet de burgemeester een handhavende rol spelen. Hetzelfde wordt verwacht van de commissaris van de Koning en van de voorzitter van het waterschap.

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:

c. het 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.

Bijzondere positie

De commissaris van de Koning heeft een nieuwe bijzondere positie voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit gekregen. In artikel 182 van de Provinciewet staat dat hij moet adviseren of bemiddelen wanneer de bestuurlijke verhoudingen in een gemeente zijn verstoord of als de bestuurlijke integriteit in het geding is.

Noodzaak Steunpunt

De aanpak van integriteitsschendingen vereist specifieke deskundigheid, die de meeste bestuursorganen niet in huis kunnen hebben. Bestuurders hebben in de praktijk zelden te maken met integriteitsschendingen. Er is te weinig casuïstiek om eigen parate expertise rendabel te maken en te houden.

Met het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers faciliteert minister Plasterk daarom bestuurders met een deel van het noodzakelijke handelingsperspectief.

Regie houden

Als bestuurders advies inwinnen bij het Steunpunt van het CAOP over een integriteitsschending, blijven zij regie houden over de aanpak ervan. De mogelijke schending speelt zich immers af in hun gezagsbereik, in de bestuurlijke omgeving waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Met deze terughoudende, vraaggerichte opstelling voorziet het Steunpunt voor het grootste deel in de behoefte aan advies. Dat het niet direct adviseert bij de keuze van een extern onderzoeksbureau, wordt soms als een lacune ervaren. Het Steunpunt adviseert wel over de aard van de mogelijke schending en het soort onderzoek dat daarbij hoort.

Borging

Ook uit de ervaringen van het tweede jaar blijkt dat het rendabel is om op nationaal niveau een voorziening als het Steunpunt te hebben. Individuele organisaties hoeven niet ieder voor zich expertise in huis te halen waar zij mogelijk nauwelijks van gebruik maken en waarvan de deskundigheid zich ook niet verder ontwikkelt. De subsidie voor het Steunpunt is nog onvoldoende toereikend voor de hoeveelheid vragen om advies. Waar in 2015 kosten of personele inzet nog waren op te vangen door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) bij het CAOP, is dat in 2016 niet langer mogelijk. BIOS is op 1 juli 2016 overgegaan naar het nieuwe Huis voor Klokkenluiders.

Adviesvragen komen vooral van bestuurders die eerder persoonlijk contact hebben gehad met het CAOP of met het Steunpunt. Om ervoor te zorgen dat ook andere bestuurders het Steunpunt benaderen met hun adviesvraag, is een blijvende investering nodig in het onderhouden en uitbreiden van het netwerk. Het CAOP heeft met BZK contact over de borging van de functie van het Steunpunt voor de bestuurlijke integriteit van het openbaar bestuur.

65 adviezen

In het tweede jaar van zijn bestaan vragen bestuurders 65 maal om advies van het Steunpunt over mogelijke integriteitsschendingen en de aanpak ervan. Omdat zij het Steunpunt ook kunnen benaderen bij twijfel over de vraag of er überhaupt sprake is van een integriteitsschending, correspondeert het aantal adviesvragen niet met het aantal daadwerkelijke schendingen. Het Steunpunt doet omwille van de vertrouwelijkheid geen uitspraken over dat aantal; het voorkomt dat mensen linken leggen met (vermoede) schendingen die bekend zijn. In 2015 is 76 maal om advies gevraagd. De geringe terugloop ten opzichte van het eerste Steunpuntjaar, lijkt overeen te komen met cijfers in maandblad Vrij Nederland, verzameld in samenwerking met de professoren Huberts en Kapteyn. Uit deze recente getallen is geen trend te destilleren. Daarvoor is het nog te vroeg.

Aantal adviezen

65 adviezen aan 60 organisaties
Een kleine 15 procent van de doelgroep

Communicatie en voorlichting

Verwijzing naar het Steunpunt gaat meestal via het eigen netwerk van burgemeesters en dijkgraven, via de directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en via de provinciale kabinetschefs. Het is vooral door 'hearsay' dat het Steunpunt voor advies wordt benaderd. Dit is vanwege het precaire en vertrouwelijke karakter van de advisering begrijpelijk maar vraagt ook van het Steunpunt om te blijven werken aan de naamsbekendheid en de eigen reputatie. Behalve het onderhouden van het noodzakelijke netwerk en het geven van workshops en trainingen over het bevorderen van integriteit, komt het Steunpunt regelmatig als expert aan het woord in de media.

Op 12 juli 2016 is bijvoorbeeld door de rechtbank Rotterdam vonnis gewezen in de zaak van (oud) wethouder Jos van Rey. Diverse media vroegen om een reactie en ook kwam de functie van het Steunpunt aan bod. In juni, juli en september hebben onder meer Trouw, Nieuwsuur en

Binnenlands Bestuur aan de zaak en de reactie van het Steunpunt ruime aandacht geschonken. Uiteraard gaat het Steunpunt ook dan niet in op vragen die verband houden met mogelijke integriteitsschendingen waarbij het voor advies is benaderd.

Aard van incident/vermoeden

- 45 procent belangenverstrengeling
- 7 procent ongewenst gedrag
- 10 procent foutieve omgang met vertrouwelijke gegevens
- 38 procent overig

Van presentaties tot klankbord

In 2016 heeft het Steunpunt diverse presentaties gegeven en buitenlandse delegaties ontvangen. Zo heeft het Steunpunt bij twee bijeenkomsten van startende burgemeesters een presentatie verzorgd over bestendige integriteitszorg en de werking van het Steunpunt. Ook bij gastcolleges en bij de leergangen voor vertrouwenspersonen zijn presentaties verzorgd. Voor Sirius van de Utrechtse rechtenfaculteit is als gastspreker op een symposium over lobbyisme gesproken. Verschillende buitenlandse delegaties zijn ontvangen zoals van het public integrity program uit Brazilië en van de Europese Commissie. Op 4 juli is de opening van het Huis voor Klokkenluiders bijgewoond. Op 9 november is de jaarlijkse expertmeeting Integriteit Overheid en Bedrijfsleven bezocht. Contacten met verschillende Ombudsmannen zijn verder uitgebouwd. Met onder andere de Wethoudersvereniging zijn presentaties verzorgd voor de leergang voor kandidaat-wethouders. Voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid is een klankbord (review) geleverd vanuit integriteitsperspectief voor een onderzoek van deze Raad. Aan de bijeenkomsten van het Netwerk Goed Besturen is ook in 2016 bijgedragen. Met BZK en de beroepsverenigingen zijn verkenningen ondernomen om te komen tot een platform veilig en integer bestuur. In 2017 komt hier duidelijkheid over. Met BZK en andere partijen is samengewerkt aan de ontwikkeling van een Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen. Deze is recent gepubliceerd. Tweemaal is met de Kring van Kabinetschefs gesproken over actuele ontwikkelingen in het lokale domein op het gebied van integriteit.

Bemensing

De personele bezetting van het Steunpunt in 2016 is ongewijzigd. Het CAOP breidt de activiteiten voor het thema Integriteit uit. Verwacht wordt dat het Steunpunt zo nodig ook hieruit adequate achtervang kan rekruteren.

ANALYSE CASUÏSTIEK

Werkgebied

425 bestuursorganen:

- 390 gemeenten
- 12 provincies
- 23 waterschappen

Bestuurders horen aangesproken te worden op aspecten van hun functionele of persoonlijke integriteit. Dit kan echter ook te ver gaan.

Agendeer integriteit zodanig dat het gesprek hierover als vanzelf evolueert tot een 'normaal' kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering.

Belangenverstrengeling

De meeste adviesaanvragen hebben ook in het tweede jaar van het bestaan van het Steunpunt betrekking op belangenverstrengeling. Dit valt zeker in het lokale domein goed te begrijpen. Politieke ambtsdragers hebben bijna per definitie ook andere belangen en betrekken die bij het besturen of de volksvertegenwoordiging. Het is pas problematisch als de zuiverheid van de besluitvorming in geding is en als die moet concurreren of zelfs wijken voor bijvoorbeeld een persoonlijk voordeel.

Het is goed dat de bestuurders vragen stellen. De openheid die hiermee gepaard gaat, is immers al de helft van de oplossing. Volledig uitbannen van het hebben van lokale contacten is geen optie maar ook onwenselijk. Lokale bestuurders en raadsleden hebben immers baat bij hun lokale kennis en connecties. Van hen wordt juist verwacht dat ze die aanwenden voor de publieke zaak. De advisering van het Steunpunt draagt regelmatig bij aan het 'ontzenuwen' van een onterechte beschuldiging van een politieke ambtsdrager.

Overspannen omgang

Bestuurders horen aangesproken te worden op aspecten van hun functionele of persoonlijke integriteit. Dit kan echter ook te ver gaan. Voor kwaadwillenden loont het om de integriteit van politieke ambtsdragers ter discussie te stellen. Het genereert veel publiciteit en dergelijke reuring kenmerkt zich soms door een onbeheersbare dynamiek. De Integriteitskaart wordt dan snel en gemakkelijk getrokken en soms vermengd met politieke motieven of twijfels over (dis)functioneren.

Dit vraagt om een nadrukkelijke rol voor de beslissers, vaak burgemeesters, om nuance en rust te bewaren. Goed en tijdig advies kan daarin het verschil maken. Dit betekent soms: geen onderzoek doen omdat het niet te onderzoeken is of geen toegevoegde waarde heeft, een oordeel uitstellen, of een ambtsdrager beschermen tegen kwalijke aantijgingen. De onafhankelijke duiding van de aard van een casus, helpt om misbruik van aantijgingen onder de integriteitsvlag tegen te gaan.

Blijvende aandacht nodig

Burgemeesters hebben een rol als hoeder van de bestuurlijke integriteit en beraden zich nog weleens over het daarbij horende handelingsperspectief. Zij kunnen en mogen dat niet slechts beperken tot een handhavende of controlerende rol. Ze moeten die integriteit

agenderen en wel zodanig dat het gesprek hierover als vanzelf evolueert tot een normaal kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering. Dat vergt balanceren tussen overdreven aandacht en weerstand tegen 'wéér over integriteit' spreken. Incidenten hebben als vanzelf een aanjagende functie. Goed advies bij de afwikkeling van incidenten kan hier ook bijdragen aan die multiplier werking. Het is steeds zeldzamer om een organisatie aan te treffen waar niets aan voorzieningen zijn getroffen op het gebied van ontstaat er meestal pas beweging. Het Steunpunt zal niet nalaten te benadrukken dat juist 'in vreedstijd' door de organisatie veel goed werk valt te verrichten: 'wacht nu eens niet tot het kalf verdronken is'.

Het gaat om het bouwen aan een cultuur van bespreken en aanspreken, mede om escalatie te voorkomen. Ook bij een normale bedrijfsvoering hoort dat je elkaar op een gewone respectvolle manier de maat neemt. Als het tot escalatie in termen van integriteit komt, gaat veel energie verloren

Nieuwe risico's

Het vak van burgemeester is in korte tijd spectaculair zwaarder geworden door hele verschillende redenen. Zo is de instroom van vluchtelingen gegroeid maar is er ook meer geweld en ondermijning. De fabricage van drugs komt steeds verder in handen van de georganiseerde misdaad en de strafrechtelijke keten staat onder druk. Door de toenemende invloed van sociale media is ook de zichtbaarheid toegenomen. Dat soort factoren tekent de noodzaak van het Steunpunt en de BZK-integriteitsvoorziening voor nieuwe burgemeesters. Zij moeten kunnen vertrouwen op snel, vakkundig en vertrouwelijk advies op een kwestie in het lokale domein die mogelijk onderzoek verdient. Meerdere malen per jaar worden de nieuwe burgemeesters dan ook bijgepraat over actualiteiten in de ontwikkelingen op hun vakgebied. Integriteit – nu vaak in samenhang met veiligheid – is dan een steeds belangrijker onderwerp.

Daarnaast brengen decentralisaties nieuwe vormen van belangenverstrengeling met zich mee. Kwetsbare burgers rond overheidsvoorzieningen en -processen voor bijvoorbeeld de jeugdzorg. Prikkelers zoals budgetbeheersing en scoringsdrift kunnen dan voor slachtoffers onder dat soort

groepen zorgen. Op de jeugdzorgmarkt bevinden zich ook malafide bedrijfjes die geld innen maar hun beloften niet nakomen.

De toenemende taken en afnemende budgetten kunnen extra druk veroorzaken voor de wethouder en het college, en daarmee voor de relatie politiek-ambtenarij: zowel 'doordrukken' als de wethouder te zeer 'uit de wind houden'. Ook hier geldt dat vroegtijdig interveniëren op mogelijk ongewenst gedrag loont: de-escalatie of juist fluks initiëren van onderzoek kan de juiste richting aan een dossier geven in plaats van de interactie op de lokale werkvloer voor lange tijd te bederven, met alle gevolgen van dien.

Adviezen per sector

- 7 = 58 procent van de provincies
- 37 = 10 procent van de gemeenten
- 8 = 35 procent van de waterschappen
- 4 = 27 procent van de ministeries

Vluchtelingen, geweld, ondermijning, drugs, sociale media, vergrootglas

HANDREIKINGEN, TIPS & TOOLS

Handreikingen

- Kenmerken van goed onderzoek
- Integriteitsinfrastructuur voor bestuurlijke integriteit
- Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers
- Integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen, BZK 2017

CAOP-bijeenkomsten

- Kennisforum Vertrouwenspersonen Overheid
- Dag en Nacht van de Integriteit, 12 en 13 april 2017, september 2018.

CAOP Opleidingen

- Opleidingsmodule 'integriteitsonderzoek'
- Vertrouwenspersonen Integriteit
- Leergang Integriteitsmanagement

VNG, IPO, Unie van Waterschappen en BZK

- Modelgedragscodes

Nederlands Genootschap van Burgemeesters

- Burgemeestersgame

VNG

- Toolkit integriteit voor bestuurders

CONTACT

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

Postadres

Postbus 556
2501 CN Den Haag

Telefoon & e-mail

070 376 59 50, 06 835 738 63
steunpuntintegriteit@caop.nl

Meer informatie

www.steunpuntintegriteit.nl

Pers

Ans Compaijen, persvoorlichter CAOP
070 376 57 09, 06 122 024 19
a.compaijen@caop.nl