



CAOP



vertrouwd met
arbeidszaken



Jaaroverzicht 2017



Steunpunt Integriteitsonderzoek
Politieke Ambtsdragers

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Over het Steunpunt	3
2017: het derde jaar	4
Analyse casuïstiek	6
Handreikingen, tips & tools	8

BEGRIPPEN

BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bestuursorgaan: Bestuur en volksvertegenwoordiging van provincie, gemeente en waterschap

Politieke ambtsdrager: Benoemde en verkozen bestuurders en volksvertegenwoordigers

Steunpunt: Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers

Bestuurder: Burgemeesters, commissarissen van de Koning, voorzitters van waterschappen

Voorwoord

Burgemeesters, commissarissen van de Koning en voorzitters van waterschappen raken steeds beter thuis in hun wettelijke verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit. Zij gebruiken vaker instrumenten om integriteitsschendingen te voorkomen en integriteit te agenderen, zoals gedragscodes, risicoanalyses, training en screening. Ze streven er in toenemende mate naar om integriteit onderdeel te maken van de normale bedrijfsvoering in plaats van vooral actie te ondernemen op basis van een incident. Dat is wat het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers in 2017 waarneemt. Incidenten zullen er echter altijd zijn en de integriteit verdient nog meer aandacht. Snel en adequaat adviseren aan politieke ambtsdragers, die daarom vragen, blijft noodzakelijk.

In het derde jaar van het bestaan van het Steunpunt zijn 70 adviezen aan politieke bestuurders uitgebracht. Dat is iets vaker dan het jaar daarvoor. Soms vraagt dezelfde bestuurder nog een keer om advies. Het Steunpunt vervult inmiddels een vertrouwde rol als duurzame schakel in de infrastructuur voor de integriteit van het lokale domein. Voor kleinere gemeenten is dat extra belangrijk omdat zij zo snel over noodzakelijke expertise beschikken als er signalen zijn dat er mogelijk iets met de integriteit aan de hand is.

Bij politici en burgers klinkt de roep luider om screening van bijvoorbeeld kandidaat-wethouders. Voorkomen van een incident met daarmee het schaden van het vertrouwen in de politiek, is altijd beter dan repressief onderzoeken. Maar 'screening' is ook een beperkt instrument. Of het echt effectief is, moet nog blijken.

Integriteit raakt steeds verder verweven met de thema's veiligheid en ondermijning. In 2017 is de komst van het Netwerk Weerbaar Bestuur voorbereid. Het Steunpunt ondertekende met andere organisaties op 5 april 2018 een intentieverklaring. Over dit zinvolle initiatief leest u verderop meer.

Eind vorig jaar krijgt de oud-wethouder Jos van Rey in hoger beroep een veel hogere straf opgelegd. Ook is er veel publicitaire aandacht voor de kwestie rond een wethouder in Brunssum. Bij deze maatgevende casuïstiek voor de bestuurlijke mores staat dit jaaroverzicht kort stil.

Integriteit is vaak de 'joker' in gemeenten waar bepaalde mores zijn ingesleten die bestuurlijke processen verstoren. Iets wordt als een integriteitskwestie aangemerkt, terwijl dat niet zo is. Met het trekken van die integriteitskaart raakt voorkomend bestuursbederf zelden opgelost. Integendeel zelfs, het kan schadelijk zijn voor personen en het imago van het bestuursorgaan. Het Steunpunt helpt bestuurders scherp te onderscheiden of het een mogelijke integriteitsschending is, of dat er sprake is van disfunctioneren of een onterechte beschuldiging van niet-integer handelen. Dat voorkomt onnodig onderzoek en hiermee samenhangende imago-en reputatieschade. Ook krijgen bestuurders handvatten om hun rol als hoeder van de integere overheid goed te vervullen.

Hans Groot

Adviseur Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers

April 2018

OVER HET STEUNPUNT

Altijd toegang tot kennis, kunde en ervaring

Integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers beschadigen het vertrouwen in de politiek en de overheid. Hetzelfde geldt voor inadequaat optreden bij signalen van zulke schendingen. Gebeurt er niets of wordt er juist overdreven gereageerd? Dat komt de legitimiteit van een gemeente, provincie of waterschap niet ten goede. Daarom wordt van burgemeesters, commissarissen van de Koning en voorzitters van waterschappen verwacht dat zij het voortouw nemen. Deze bestuurders moeten de bestuurlijke integriteit bevorderen én handhaven, bij vermoedens van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Dit zijn ingewikkelde en politiek gevoelige kwesties.

Met vermoedens van integriteitsschendingen hebben bestuurders gelukkig zelden te maken. Het proces van integriteitsonderzoek in goede banen leiden, vereist echter specifieke deskundigheid. Die kunnen de meeste bestuursorganen niet zelf in huis hebben. Om toch toegang te hebben tot de benodigde kennis, kunde en ervaring heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers ingesteld en ondergebracht bij het CAOP. Sinds 1 januari 2015 kunnen bestuurders hier terecht voor advies, ondersteuning en voorlichting.

Het **Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers** adviseert burgemeesters, commissarissen van de Koning, 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 persoonsgericht integriteitsonderzoek moet verlopen, maar gaat ook over preventie en integriteitsbevordering.

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 zelf geen integriteitsonderzoek en fungeert ook niet als meldpunt voor misstanden of integriteitsschendingen.

Vertrouwelijk en op aanvraag

Het Steunpunt adviseert alleen als bestuurders erom vragen en benadert bestuurders niet proactief als er signalen van integriteitskwesties in de media verschijnen. Ook zoekt het niet op eigen gezag contact met andere betrokken bestuursorganen in een kwestie. Het Steunpunt doet verder geen openbare uitspraken over casuïstiek. Bestuurders kunnen rekenen op vertrouwelijkheid.

Werkwijze

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.

Kosten

Aan het vragen van advies zijn geen kosten verbonden. Ook publieke justitiële autoriteiten, zoals de Rijksrecherche en het Openbaar Ministerie zijn mogelijke adviseurs en worden op voorspraak of advies van het Steunpunt bij de zaak betrokken.

Ontwikkelingen volgen

Het Steunpunt is ondergebracht bij het **CAOP**, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken voor vooral het publieke domein. Behalve gericht advies geeft het Steunpunt ook algemene voorlichting over de aanpak en preventie van integriteitsschendingen. Verder worden er actief contacten met het onderzoeksveld onderhouden, registreert het Steunpunt geanonimiseerd de relevante casuïstiek en signaleert het nieuwe ontwikkelingen en trends.

2017: HET DERDE JAAR

In dit derde jaar krijgt het Steunpunt 70 adviesvragen over mogelijke integriteits-schendingen en de aanpak ervan. Omdat politieke ambtsdragers het Steunpunt ook benaderen bij twijfel over de vraag of er wel sprake is van een integriteitskwesitie, correspondeert het aantal adviesvragen niet met het aantal daadwerkelijke schendingen. Het Steunpunt doet voor de vertrouwelijkheid geen uitspraken over het aantal vastgestelde schendingen waar het bij betrokken is. De geringe toename van vijf adviesvragen ten opzichte van 2016 zegt statistisch gezien weinig. Het biedt ook geen fundamenteel ander beeld dan bijvoorbeeld de recente **Integriteitsindex van Vrij Nederland**.

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.

Politieke ambtsdragers hebben in de praktijk (gelukkig) zelden te maken met integriteitskwesities. Daardoor beschikken zij over te weinig kennis van casuïstiek om eigen parate expertise te verwerven. Er zijn wel raakvlakken met de ambtelijke integriteit maar die casuïstiek is meestal minder politiek beladen.

Het Steunpunt neemt het probleem van bestuurders niet uit handen. Met deze terughoudende, vraaggerichte opstelling voorziet het Steunpunt vooral in hun behoefte aan advies. In de nagesprekken geven zij aan zich geholpen te voelen. Zij weten bijvoorbeeld hoeveel tijd gemoeid is met persoonsgericht integriteitsonderzoek en welke gegevens zij hiervoor op zijn minst tijdelijk beter kunnen afschermen.

Het blijft rendabel om een voorziening als het Steunpunt op nationaal niveau te organiseren. Op regionaal niveau is het aantal adviesvragen onvoldoende om de kwaliteit te handhaven. Adviesvragen komen ook van politieke ambtsdragers die eerder persoonlijk contact hebben gehad met het CAOP en/of het Steunpunt. Om ervoor te zorgen dat zij het Steunpunt weten te vinden, blijft het onderhouden en uitbreiden van het netwerk belangrijk. De langjarige borging van het Steunpunt werpt vruchten af; het aantal adviesaanvragen blijft gelijk of neemt zelfs licht toe terwijl het aantal incidenten lijkt af te nemen.

Communicatie en voorlichting

Verwijzing naar het Steunpunt gaat meestal via het eigen netwerk van burgemeesters en dijkgraven, de directeur van het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters en via de provinciale kabinetchefs. Ook beroepsgroepen, zoals wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen en griffiers spelen in toenemende mate een rol bij het doorgeleiden van adviesvragen aan het Steunpunt. In publicaties, trainingen, workshops en bijeenkomsten, en via de eigen website en CAOP-nieuwsbrief wordt de functie, aanpak en kennis van het Steunpunt voor het voetlicht gebracht.

Overige activiteiten

Tweemaal is de Kring van Kabinetchefs in 2017 bijgepraat over actuele ontwikkelingen in het lokale domein. Buitenlandse missies willen informatie en debat over het Steunpunt en de lokale integriteitssystemen. Onderzocht wordt of de activiteiten van het Steunpunt alleen passen in het specifieke Nederlandse integriteitsmodel of dat ook andere landen baat kunnen hebben bij zo'n soort methode. Samen met professor Zeger van der Wal van de Ien Dales Leerstoel van het CAOP voert het Steunpunt een verkenning uit of een beperkte internationale rechtsvergelijking op het aspect 'screenen' mogelijk is.

Begin 2017 is van BZK een Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen verschenen. Een praktisch instrument dat in korte tijd al veel aandacht heeft gekregen. Aan de totstandkoming hiervan heeft het Steunpunt bijgedragen.

Veel tijd is besteed aan de komst van het Netwerk Weerbaar Bestuur, op initiatief van BZK en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Naast het CAOP en het Steunpunt hebben voorlopig 20 netwerkpartners zich eraan verbonden om kennis en ervaring over weerbaar bestuur met elkaar te delen. De weerbaarheid richt zich op oneigenlijke beïnvloeding van politieke ambtsdragers en het bewust frustreren van effectieve besluitvorming. De minister van BZK heeft in een Kamerbrief (maart 2018) aangekondigd dat zij na de zomer met acties en maatregelen komt.

Het Steunpunt heeft een bijdrage geleverd aan de binnenkort te verschijnen publicatie 'In opspraak: leren van integriteitkwesities' van Toon Kerkhoff & Patrick Overeem. Zij hebben hiervoor samengewerkt met de Ien Dales Leerstoel en de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden en het CAOP.

Bezetting

De personele bezetting van het Steunpunt is in 2017 gelijk gebleven. Zo nodig maakt het gebruik van de deskundigheid op het gebied van integriteit en preventie van het CAOP.

ANALYSE CASUÏSTIEK EN ONTWIKKELINGEN

Werkgebied

415 bestuursorganen (eind 2017):

- 380 gemeenten
- 12 provincies
- 23 waterschappen

Belangenverstrengeling

De meeste adviesaanvragen hebben opnieuw betrekking op belangenverstrengeling. Dit valt, zeker in het lokale domein, goed te begrijpen. In een systeem van parttime volksvertegenwoordigers spelen per definitie ook andere belangen. Zij hebben functies en lokale netwerken, en betrekken die bij het besturen of de volksvertegenwoordiging. Het wordt pas problematisch als de zuiverheid van de besluitvorming in geding is. Als die moet concurreren of zelfs wijken voor bijvoorbeeld een persoonlijk voordeel.

Het is belangrijk dat politieke ambtsdragers vragen stellen over de integriteit. De openheid die hiermee gepaard gaat, is al de helft van de oplossing. Ondanks maatgevende jurisprudentie uit 2013 (Graft/De Rijp) blijft de begrenzing van belangenverstrengeling altijd voer voor discussie. Uit die uitspraak valt weliswaar af te leiden dat bijvoorbeeld het enkel wonen in een gebied, waarover in de raad wordt gesproken, niet tot stemonthouding hoeft te leiden. Maar over de mate van proactief handelen in situaties waarin de omgeving spreekt over 'de schijn van belangenverstrengeling', denken betrokkenen ook verschillend. Des te meer geeft dat aanleiding om in iedere gemeente of ieder bestuursorgaan voortdurend het gesprek over de eigen mores afgezet tegen de lokale situaties gaande te houden.

Hoger beroep Van Rey

Op 20 december 2017 is door het Gerechtshof Den Haag arrest gewezen op het hoger beroep in de zaak over belangenverstrengeling van (oud-) wethouder Jos van Rey. Het Hof heeft een fors hogere straf opgelegd en is ook op hoofdpunten afgeweken van de eerdere uitspraak. Dit zorgt opnieuw voor veel publiciteit die de discussie over de wenselijke bestuurscultuur stimuleert. Het Steunpunt draagt met kennis over vooral de actuele casuïstiek op symposia en andere publieke optredens aan het debat bij.

Omgangsvormen in de gemeenteraad

Het incident over vermeende belangenverstrengeling van een beoogd wethouder in de gemeente Brunssum heeft veel aandacht getrokken. Bestuurders horen aanspreekbaar te zijn op aspecten van hun functionele of persoonlijke integriteit. Maar de integriteitskaart wordt ook regelmatig te snel getrokken, soms vermengd met politieke motieven of twijfels over (dis)functioneren. De kwestie in Brunssum laat zien dat verschillend gedacht wordt over ruwe omgangsvormen als integriteitsaspect.

De één kenschetst dit als een integriteitsrisico, de volgende spreekt zelfs van bestuursbederf. Weer anderen vinden dat veel gedrag moet kunnen en dat alleen de kiezer daar iets van mag vinden. Voor de toeschouwers is het in ieder geval onbevredigend dat de 'voorspellende' risico-analyse geheim blijft – hoe begrijpelijk ook – en vervolgens een breed gepubliceerde 'tweede belichting' vooral een terugblik op de juridische aspecten biedt.

Het referentiekader van persoonsgericht

integriteitsonderzoek moet geen voorwerp zijn van scholastiek. Als onderzoekers te sterk leunen op de eigen opvattingen kan in theorie de keuze voor een (type) onderzoek(er) de uitkomst van het onderzoek bepalen. Dat is ongewenst en zal de roep om een éénduidig kader verder versterken.

Ook situaties zoals in Brunssum vragen om een nadrukkelijke rol voor de beslissers, vaak burgemeesters, om nuance en rust te bewaren. Goed en tijdig advies kan het verschil maken. Dit betekent soms geen onderzoek doen omdat het onhaalbaar is, een oordeel uitstellen of een ambtsdrager beschermen tegen kwalijke aantijgingen. De onafhankelijke duiding van de aard van een casus helpt om misbruik van aantijgingen met onherstelbare reputatieschade tot gevolg, te voorkomen.

Aantal adviezen

70 adviezen aan 56 organisaties

Bijna 17 procent van de doelgroep

Blijvende aandacht nodig

Burgemeesters zijn de 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 de integriteit agenderen op een manier 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. Er is altijd wel een gedragscode maar vaak is die nog een dode letter, alleen afgestoft als een incident zich aandient. De basisnotie van het

belang is aanwezig, maar integriteit is nog wel steeds een bijzonder onderwerp. Zodra er incidenten zijn, ontstaat er beweging. Juist 'in vreedstijd' is veel goed werk te verrichten, is een belangrijke boodschap van het Steunpunt. Een cultuur van bespreken en aanspreken, en elkaar op een normale respectvolle manier de maat nemen, voorkomt escalatie. En aan dat laatste gaat veel energie verloren.

Ondermijning, sociale media,
verruwende omgangsvormen

Nieuwe risico's

Burgemeesters worden vaker in persoon bedreigd. Ondermijning en vermenging van de criminele onder- en bovenwereld krijgt steeds meer aandacht, ook van gemeenten. Omgangsvormen veruuren. Wereldwijd daalt het vertrouwen van burgers in de overheid, zo blijkt onder andere uit de **Bertelsman Trust Index**. Feiten raken ondergesneeuwd door effectbejag: een toenemend aantal burgers 'vergeeft' hun leiders een leugentje om bestwil, zo blijkt uit hetzelfde toonaangevende onderzoek. Integriteitszorg en goede handhaving na incidenten is van belang om vertrouwen in de overheid te hebben.

Daarnaast neemt het data verzamelen voor commerciële doeleinden exponentieel toe. Dit fenomeen ontwikkelt zich kennelijk zo snel dat de noodzakelijke borging van integriteitsrisico's hierbij achterblijft. Sociale media worden gebruikt voor het bouwen van profielen waarmee verkiezingen worden gemanipuleerd. Ook hier moeten bestuurders alert op zijn en zich waar mogelijk tegen wapenen.

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
- Jaarlijkse Dag en Nacht van de Integriteit (26 en 27 september 2018)

CAOP Opleidingen

- Opleidingsmodule 'integriteitsonderzoek'
- Vertrouwenspersonen Integriteit
- Leergang Integriteitsmanagement

VNG, IPO, Unie van Waterschappen en BZK

- Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen
- Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen)
- Modelaanpak basisnormen integriteit voor openbaar bestuur en politie
- Intentieverklaring Netwerk Weerbaar Bestuur
- 'Versterking integriteit lokaal bestuur en aanpak aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten' (Brief aan TK van BZK, 19 maart 2018)

Nederlands Genootschap van Burgemeesters

- Burgemeestersgame

VNG

- Toolkit integriteit voor bestuurders

CONTACTGEGEVENS

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
06 122 024 19
a.compaijen@caop.nl