Berenschot

VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Integriteit binnen het decentraal bestuur

Bevindingen n.a.v. drie bijeenkomsten over de toekomst van integriteit binnen het decentraal bestuur

8 maart 2023

VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Integriteit binnen het decentraal bestuur

Bevindingen n.a.v. drie bijeenkomsten over de toekomst van integriteit binnen het decentraal bestuur

Laurens Vellekoop
Ronald van der Mark

8 maart 2023

Inleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft aan de Tweede Kamer toegezegd in het voorjaar van 2023 een nota integriteit openbaar bestuur uit te brengen, gericht op het decentraal bestuur, bewindspersonen en Rijksambtenaren. Met het oog op de toegezegde nota heeft het ministerie van BZK behoefte aan reflectie op beleid en wetgeving ten aanzien van de integriteit van het decentraal bestuur.

In dit kader zijn in het najaar van 2022 twee bijeenkomsten georganiseerd, gevolgd door een slotbijeenkomst op 3 februari 2023. Voor deze bijeenkomsten zijn politieke ambtsdragers van provincies, gemeenten en waterschappen, wetenschappers en vertegenwoordigers van politieke partijen en relevante beroepsverenigingen uitgenodigd. Het doel van de bijeenkomsten is inzicht te krijgen in actuele knelpunten en ambities die leven op het gebied van integriteit binnen het decentraal bestuur.

Het ministerie van BZK heeft Berenschot gevraagd deze bijeenkomsten voor te bereiden, te begeleiden en erover te rapporteren in de vorm van een verslag van bevindingen.

Totstandkoming verslag van bevindingen

Ten behoeve van de eerste twee bijeenkomsten heeft Berenschot een notitie opgesteld. De inhoud daarvan is besproken met het ministerie van BZK. Deze notitie diende als vertrekpunt voor de gesprekken tijdens de eerste twee bijeenkomsten. Het uitgangspunt voor deze notitie was de essaybundel: 'Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur'.[1] Deze bundel uit 2022, die is verschenen in opdracht van het ministerie van BZK, bevat twee essays van respectievelijk Gerd Leers en Hansko Broeksteeg over integriteit binnen het decentraal bestuur. Voor het opstellen van de notitie is daarnaast geput uit andere (recente) rapporten en artikelen over integriteit binnen het decentraal bestuur.

Het doel van de notitie was daarmee om een beeld te schetsen van relevante ontwikkelingen en inzichten op het gebied van integriteit binnen het decentraal bestuur, van vragen en/of knelpunten die zich voordoen en van mogelijke maatregelen. De notitie was nadrukkelijk bedoeld als een startpunt voor discussie en had daarnaast niet de pretentie uitputtend te zijn.

Aanvulling notitie n.a.v. bijeenkomsten

Naar aanleiding van de eerste twee bijeenkomsten van 25 november en 9 december jl. is de notitie aangevuld en aangescherpt. De notitie is verrijk met de opbrengsten van de bijeenkomsten en er is door Berenschot een analyse gemaakt van de belangrijkste opbrengsten tot dat moment. Deze verrijkte notitie diende als basis voor verdere verdieping tijdens de slotbijeenkomst op 3 februari.

Verslag van bevindingen

Naar aanleiding van de slotbijeenkomst is de notitie omgevormd tot voorliggend verslag van bevindingen. Dit verslag bevat een feitelijke analyse van de opbrengsten van dit traject zonder daarin onze eigen (expert)opvattingen verweven. Deze feitelijke analyse presenteren we in de vorm van omgekeerde trechter waarin we beginnen met de kernbevindingen die uit het traject naar voren komen. Het verslag heeft de volgende opbouw:

1. **Kernbevindingen:** In dit hoofdstuk geven we kernachtig de belangrijkste opbrengsten uit de bijeenkomsten weer.
2. **Rode draden:** Dit hoofdstuk bevat de rode draden die uit de bijeenkomsten en literatuur naar voren komen als het gaat om trends en ontwikkelingen, knelpunten en mogelijke maatregelen.
3. **Trends en ontwikkelingen:** Dit hoofdstuk bevat een uitgebreid overzicht van trends en ontwikkelingen die genoemd zijn tijdens bijeenkomsten en in de geraadpleegde literatuur.
4. **Knelpunten:** Dit hoofdstuk bevat een uitgebreid overzicht van knelpunten die genoemd zijn tijdens bijeenkomsten en in de geraadpleegde literatuur.
5. **Een aanzet tot oplossingen:** Dit hoofdstuk bevat een uitgebreid overzicht van oplossingen die genoemd zijn tijdens bijeenkomsten en in de geraadpleegde literatuur.

Voor degene die zich graag nog verder verdiept is in hoofdstuk 6 een literatuurlijst opgenomen met daarin linkjes naar geraadpleegde literatuur.

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) - Essaybundel: Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie;

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

HOOFDSTUK 1
Kernbevindingen **5**
1.1 Knelpunten samengevat 6
1.2 Mogelijke maatregelen 6

HOOFDSTUK 2
Rode draden **9**
2.1 De rol van het Rijk op het gebied van integriteit 10
2.2 Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties 12
2.3 De (kwetsbare) positie van de burgemeester 15

HOOFDSTUK 3
Trends en ontwikkelingen **18**

HOOFDSTUK 4
Knelpunten **23**
4.1 Algemene knelpunten 24
4.2 Knelpunten rondom normen 25
4.3 Knelpunten rondom procedures 26
4.4 Knelpunten rondom bevoegdheden 28

HOOFDSTUK 5
Een aanzet tot een aanpak **30**
5.1 Algemeen 31
5.2 Ondersteuning 32
5.3 Normen, procedures en bevoegdheden 33

HOOFDSTUK 6
Literatuur **36**

HOOFDSTUK 1

Kernbevindingen

Dit hoofdstuk bevat onze kernbevindingen. Deze bestaan uit een bondige samenvatting van de belangrijkste knelpunten zoals opgenomen in hoofdstuk 2 en de oplossingen die daarvoor door deelnemers aan de bijeenkomsten (hierna: deelnemers) zijn aangedragen op de volgende gebieden:

- De rol van het Rijk op het gebied van integriteit
- Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties
- De (kwetsbare) positie van de burgemeester

1.1 Knelpunten samengevat

De rol van het Rijk op het gebied van integriteit

Door deelnemers wordt een duidelijke koers vanuit het Rijk op het gebied van integriteit gemist. Een duidelijke koers begint met beantwoording van de vraag wat integriteit precies inhoudt en hoe dit zich vertaalt naar een samenhangend pakket aan maatregelen. De nadruk ligt nu te veel op de bestuurlijk-juridische en curatieve kant terwijl juist behoefte is aan meer aandacht voor de meer 'zachte aspecten' en preventieve kant van integriteit, gericht op alle politieke ambtsdragers.

Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties

Het ontbreekt momenteel aan handelingsperspectief in de omgang met (mogelijke) integriteitskwesties. Vaak ontbreken binnen decentrale overheden (goede) procedures, evenals kennis, vaardigheid en capaciteit, en er is geen eenduidig normenkader waaraan gedrag wordt getoetst. Veelal wordt overgegaan tot het uitbesteden van onderzoek aan externe bureaus en/of er wordt gewerkt met integriteitscommissies. Beiden gaan gepaard met de nodige problematiek waarbij ook de vraag kan worden gesteld of onderzoek wel de juiste interventie is.

De (kwetsbare) positie van de burgemeester

De Gemeentewet stelt dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit bevordert. Er blijkt echter geen gemeenschappelijk begrip te zijn van wat daaronder moet worden verstaan. Er is behoefte aan nadere inkleuring, ondersteuning en perspectief.

Bij een (vermoeden van een) integriteitskwestie speelt daarnaast dat de onafhankelijke positie van de burgemeester in het gedrang kan komen. Van de burgemeester wordt in dat geval handelend optreden verwacht terwijl de burgemeester opereert in een collegiaal bestuur en een afhankelijkheidsrelatie heeft met de raad. Het ontbreken van goede richtlijnen versterkt deze kwetsbaarheid.

In het algemeen geldt de hierboven beschreven kwetsbare positie ook voor de cvdK en dijkgraaf, mede in relatie tot provinciale staten en het algemeen bestuur.

1.2 Mogelijke maatregelen

Onderstaand beschrijven we per knelpunt aan welke maatregelen kan worden gedacht. Voor het knelpunt 'de rol van het Rijk op het gebied van integriteit' formuleren we deze maatregelen in de vorm van uitgangspunten voor doorontwikkeling van het beleid.

Onderstaande tabel laat zien op welke niveaus en manieren maatregelen mogelijk zijn. In dit hoofdstuk formuleren wij enkel maatregelen die mogelijk zijn op stelselniveau. Dit laat onverlet dat binnen decentrale overheden zelf allerlei maatregelen mogelijk zijn.

	Decentraal niveau	Stelselniveau
Juridische lijn	"Juridische" maatregelen die mogelijk zijn binnen de grenzen van de Wet. *Gedragscode, aanvullende procedures en afspraken.*	Maatregelen die niet passen binnen het huidige wettelijke kader. *Wet- en regelgeving.*
Sturingslijn	Maatregelen die betrekking hebben op de manier waarop binnen een decentrale overheid wordt omgegaan met het thema integriteit. *Bevorderen (preventief) en ingrijpen (handhavend).*	Maatregelen die betrekking hebben op ondersteuning vanuit het Rijk aan decentrale overheden. *Handreikingen, subsidie, advies, steun.*

De Rol van het Rijk op het gebied van integriteit: Uitgangspunten voor doorontwikkeling integriteitsbeleid

Geef nader invulling aan het begrip integriteit

Binnen het decentraal bestuur bestaat behoefte aan een nadere invulling van het begrip integriteit. Wat betekent het? Wat valt er wel onder en wat niet? Wanneer handelt iemand integer of niet? Verduidelijking van het begrip draagt onder meer bij aan:

- Een goed gesprek over integriteit binnen overheden
- Verduidelijking van de reikwijdte van de rol van de burgemeester, cvdK en dijkgraaf
- Rechtszekerheid voor politieke ambtsdragers die beschuldigd worden van een integriteitsschending

Bij het geven van deze nadere invulling ligt het voor de hand breder te kijken dan het bestuurlijk-juridische perspectief op integriteit. Tegelijkertijd dient goed de balans te worden bewaard tussen enerzijds invulling geven aan het integriteitsbegrip en anderzijds ruimte laten voor decentrale invulling.

Zet in op verbreding van de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van bestuurlijke integriteit

De wettelijke taak voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit ligt bij de burgemeester (en cvdK en dijkgraaf). Deze taak ligt daar goed. Tegelijkertijd is het effect hiervan dat integriteit te vaak 'iets van de burgemeester' wordt terwijl iedereen die deelneemt aan een democratisch proces verantwoordelijk is voor zijn eigen handelen. Daarnaast maakt het de positie van de burgemeester/cvdK/dijkgraaf kwetsbaar in het geval van een (vermoeden van een) integriteitsschending.

Het verdient daarom aanbeveling in te zetten op verbreding van de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van bestuurlijke integriteit. Maak alle politieke ambtsdragers en de griffier medeverantwoordelijk voor het bevorderen van integriteit. Aan de burgemeester/cvdK/dijkgraaf de taak om dit te coördineren. Aan het Rijk om dit te ondersteunen.

Ga voor een brede aanpak bestaande uit wetgeving en ondersteuning

Het ligt voor de hand als Rijk, middels wettelijke bepalingen, nadere inkleuring te geven aan het juridisch perspectief op integriteit. Daarvoor zijn enkele concrete voorstellen gedaan die bij deelnemers overwegend op draagvlak kunnen rekenen. Denk bijvoorbeeld aan bepalingen over draaideurconstructies, nevenfuncties of financiële belangen (zie paragraaf 5.3 voor een meer uitgebreide opsomming). Daarnaast kan ervoor gekozen worden in de wet bepaalde verplichtingen in het leven te roepen voor decentrale overheden om te zorgen voor de juiste procedurele omlijsting van integriteit (bijvoorbeeld een verplichting tot het opstellen van een protocol omgang met vermoeden integriteitsschending).

Maar wettelijke bepalingen alleen zijn niet voldoende. Ook ondersteuning is nodig om goed invulling te kunnen geven aan de wettelijke verplichtingen. Ondersteuning in de zin van modelprocedures of een aangepaste modelgedragscode (met meer aandacht voor moreel-ethische aspecten van integriteit) maar ook ondersteuning in de vorm van hulp bij mogelijke integriteitskwesties.

Veel is er al: Investeer in netwerken en kennisdeling

In het land wordt op uiteenlopende manieren gewerkt aan bestuurlijke integriteit. Binnen decentrale overheden zijn tal van werkwijzen, protocollen en methodieken ontwikkeld die van grote waarde kunnen zijn voor medeoverheden. Deze kennis wordt alleen op zeer beperkte schaal met elkaar gedeeld. Hierin kan een rol liggen voor het Rijk om dit te stimuleren of faciliteren.

Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties

Stel een procedure op voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen

In het kader van de eenduidigheid, rechtszekerheid voor politieke ambtsdragers en vermindering van de kwetsbare positie van de burgemeesters/commissarissen/dijkgraven verdient het aanbeveling een standaard procedure op te stellen voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen.

Beperk een dergelijke procedure niet tot het (sec) beschrijven van een onderzoeksprotocol. Centraal dient te staan hoe een (mogelijke) kwestie op het gebied van integriteit op te lossen. Onderzoek is daarin dan één van de opties.

Overweeg het opstellen van een dergelijke procedure wettelijk verplicht te stellen

Gezien het belang van een procedure voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen valt te overwegen om het hebben van een dergelijke procedure wettelijk verplicht te stellen.

Onderzoek de nadere regulering van onderzoeksbureaus

Gezien de signalen uit het land over het functioneren van onderzoeksbureaus op het gebied van integriteit kan het zinvol zijn deze sector (verder) te reguleren. Het ligt daarbij voor de hand onderzoek te doen naar de wijze waarop deze regulering plaats zou moeten vinden.

De (kwetsbare) positie van de burgemeester

Geef nader inkleuring aan de zorgplicht van de burgemeester, cvdK en dijkgraaf

Omdat 'bevorderen' en 'integriteit' twee vage termen zijn bestaat er onduidelijkheid over hoe ver de zorgplicht reikt. Het verdient aanbeveling deze zorgplicht nader in te kleuren. Dat kan door de wet op dit punt aan te vullen maar ook bijvoorbeeld door het opstellen van een handreiking met daarin handelingsperspectief.

Stut de hulpstructuur voor decentrale bestuurders

Momenteel is er met het SIPA een steunpunt waar een burgemeester, cvdK of dijkgraaf terecht kan voor advies bij een mogelijke integriteitsschending. Dan is er echter vaak al iets aan de hand. Bovendien beperkt de ondersteuning zich tot het wijzen van de weg. Het valt te overwegen daarnaast een hulpstructuur op te zetten, ook voor de preventieve kant van integriteit en daadwerkelijke ondersteuning bij kwesties gericht op alle politieke ambtsdragers. Vaak ontbreekt namelijk binnen overheden de benodigde expertise of vaardigheid. Deze hulpstructuur kan bijvoorbeeld worden ingericht binnen een provincie of regio.

Verbreed de verantwoordelijkheid met een integriteitscommissie

In het kader van de verbreding van de verantwoordelijkheid voor integriteit kan gedacht worden aan het instellen van een integriteitscommissie. Deze commissie kan zowel preventief als reactief een rol spelen op het gebied van integriteit. Ook kunnen dergelijke commissies binnen een regio of provincie worden georganiseerd. Tegelijkertijd is er nog veel onbekendheid met deze commissies bij decentrale overheden. Over hoe een dergelijke commissie werkt, wat de rol en het mandaat is, wie deel uitmaken van een dergelijke commissie, et cetera. Het Rijk kan decentrale overheden ondersteunen bij het werken met een integriteitscommissie. Door bijvoorbeeld het uitvoeren van nader onderzoek naar dergelijke commissies, het opstellen van een handreiking en/of het delen van good practices.

Wenselijkheid van extra bevoegdheden blijft een punt van discussie

Door deelnemers is uitgebreid gesproken over de wenselijkheid van extra bevoegdheden voor burgemeester, cvdK of dijkgraaf. Daarbij kan gedacht worden aan het geven van een waarschuwing of schorsing van een volksvertegenwoordiger door de raad, staten of het algemeen bestuur op voordracht van de burgemeester, cvdK of dijkgraaf. Onder de deelnemers bestaat geen overeenstemming over de wenselijkheid daarvan. Door een gedeelte van hen, daaronder begrepen burgemeesters, worden serieuze kanttekeningen geplaatst bij het geven van meer bevoegdheden vanwege de afhankelijkheidsrelatie die er is tussen burgemeester en raad. Daardoor is niet altijd de basis aanwezig om van deze bevoegdheden gebruik te (kunnen) maken.

HOOFDSTUK 2

Rode draden

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste knelpunten en mogelijke maatregelen die uit de drie bijeenkomsten naar voren zijn gekomen. Voor al deze knelpunten en oplossingsrichtingen geldt dat deze (breed) herkend en/of genoemd werden door experts. Kijkend naar de belangrijkste knelpunten komen we tot de volgende rode draden:

1. De rol van het Rijk op het gebied van integriteit
2. Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties
3. De (kwetsbare) positie van de burgemeester

2.1 De rol van het Rijk op het gebied van integriteit

2.1.1 Ontwikkelingen en knelpunten

Geen duidelijke koers op het gebied van integriteit

In de afgelopen jaren zijn er de nodige wetgevings- en beleidsstappen gezet op het gebied van integriteit. Er zijn handreikingen ontwikkeld en wetgeving opgesteld. Ook was de minister van BZK zichtbaar in dossiers in Brunssum en Limburg. Bij andere gebeurtenissen was de minister minder of niet zichtbaar. Waar het aan ontbreekt is samenhang, overzicht en een duidelijke visie van waaruit al deze stappen en interventies worden gepleegd.

Door deelnemers wordt dit knelpunt breed bevestigd. Aanvullend wordt aangegeven dat de algemene boodschap vanuit het Rijk over het belang van integriteit wordt gemist.

Onduidelijkheid over de reikwijdte en inhoud van integriteit

Hoekstra, Huberts en Van Montfort komen tot de constatering dat er onduidelijkheid bestaat over het concept en de definitie van integriteit.[2] Het gevolg daarvan is dat er binnen het land op uiteenlopende wijze tegen het concept integriteit wordt aangekeken. Sommigen bezien integriteit vanuit puur juridisch perspectief, anderen vanuit een moreel-ethisch perspectief, wetenschappelijke deelnemers voegen hier het sociaalwetenschappelijk perspectief nog aan toe. Het gevolg is dat bepaald handelen op uiteenlopende wijze wordt genormeerd waarbij het onduidelijk blijft of al dan niet integer is gehandeld. Genoemde onderzoekers zien een rol voor het Rijk bij het entameren van een discussie over de invulling en reikwijdte van het integriteitsbegrip.

Ook dit wordt breed bevestigd door experts. Het is nu onduidelijk wat integriteit precies inhoudt en dit komt doordat een duidelijke richting vanuit het Rijk ontbreekt, zo wordt gesteld. Een nadere definiëring van integriteit is daarom noodzakelijk en ook is behoefte aan richting wanneer al dan niet sprake is van een integriteitsschending. Ook daarover bestaat nu onduidelijkheid.

Afwezigheid van een samenhangend integriteitssysteem

Het Netwerk Goed Besturen doet in haar brandbrief[3] van april 2021 gericht aan de toenmalige informateur, de voorzitter en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, de constatering dat de duurzame verankering van integriteit jarenlang onvoldoende op de politieke agenda heeft gestaan. Het integriteitssysteem is versnipperd en mist institutionele inbedding en slagkracht.

Door de manier waarop de huidige aanpak is ingericht, worden signalen en alarmbellen vaak te lang genegeerd en blijft de aandacht voor integriteit bij de overheid passief en reactief, aldus de brandbrief. Uit recent onderzoek van Hoekstra, Huberts en Van Montfoort komt eenzelfde beeld van incident-gedreven en een versnipperde aanpak van integriteit naar voren. Aandacht voor integriteit richt zich met name op allerlei losse elementen van integriteit in plaats vanuit een samenhangend integriteitssysteemgedachte.

Daarom wordt ook de oproep gedaan tot het in gang zetten en bestendigen van een meer systematische en integrale aanpak van integriteitsvraagstukken in het publieke domein. [4]

In het verlengde hiervan geven deelnemers aan dat er vanuit het Rijk met name aandacht is voor de juridische kant van integriteit. Zij pleiten voor een meer integrale aanpak waarbij ook voldoende aandacht is voor wat zij “de zachte kant van integriteit” noemen, maar ook voor bestuurscultuur. Een gesprek over bestuurscultuur vormt de basis voor een goede omgang met de “harde” kant van integriteit. Als de cultuur niet goed is, heeft sleutelen aan gedragscodes namelijk geen zin, aldus experts. Ook wordt door de deelnemers ervoor gepleit niet alleen aandacht te besteden aan de curatieve kant maar ook aan de preventieve kant gericht op alle politieke ambtsdragers.

2 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022) - Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems;

3 Zie Netwerk Goed Besturen (2021) – Brandbrief;

4 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022);

Beschikbaarheid en vindbaarheid van ondersteuning

Er is veel ondersteuning beschikbaar voor decentrale overheden op het gebied van integriteit in de vorm van handreikingen, concept-gedragscodes of een model beleidskader. Maar ook bestaan er allerlei good practices van decentrale overheden over hoe integriteit te bevorderen. Het aanbod is echter versnipperd en niet altijd up to date. Bovendien speelt ook hier het punt van de samenhang van het beschikbare aanbod.[5]

2.1.2 Mogelijke maatregelen

Formuleer als Rijk een toekomstbeeld

Broeksteeg houdt een pleidooi voor het formuleren van een zogenoemd 'Grand design'. Daarmee doelt hij op een beeld hoe de wetgeving en het beleid ter zake van bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit over 10 jaar er uit moeten zien en waar dit aan bij zou moeten dragen. Vragen die daarin beantwoord zouden moeten worden zijn: Wat wil je inhoudelijk regelen: welke (integriteits)normen zouden er moeten zijn? Welke regelingen zouden er moeten zijn (en missen nog)? Zijn er wellicht nieuwe procedures die ontworpen moeten worden?[6]

Verduidelijk het concept van integriteit

Bij zo'n toekomstbeeld past ook een verduidelijking van het begrip integriteit. Een duidelijk(er) kader van wat integriteit inhoudt en wie dat bepaalt vormt de basis voor de verdere inrichting van procedures, regels en verdeling van bevoegdheden over Rijk, provincie en gemeenten, aldus Hoekstra, Huberts en Van Montfort.[7]

Bij deelnemers bestaat grote behoefte aan een nadere invulling van het concept integriteit. Verschillende kwesties laten volgens de aanwezigen zien dat er behoefte is aan meer centrale sturing vanuit BZK omtrent integriteit zodat integriteitsregels en -normen tussen overheden minder verschillen. Wanneer er meer landelijke duidelijkheid is hebben bestuurders en politici op lokaal niveau ook meer ruimte om comfortabel binnen de kaders te opereren en is de hoop dat integriteit minder als instrument kan worden ingezet. Dit begint bij een nadere definiëring van het begrip.

In dit licht pleiten wetenschappelijke deelnemers voor het scheiden van thema's die raken aan integriteit. Dan gaat het om ongewenst gedrag maar ook onderlinge omgang binnen de politieke arena en ondermijning. Omgangsvormen van de raad[8] horen bijvoorbeeld thuis in het reglement van orde, niet in een gedragscode integriteit. Verder geven deelnemers aan dat er een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen wat integriteit in juridische zin is, wat integriteit in de politieke arena betekent en wat er in de maatschappelijke arena onder integriteit wordt verstaan. De definitie van integriteit kan in de verschillende arena's overlappen, maar betekent niet in elke arena precies hetzelfde.

Daarnaast wijzen wetenschappelijke deelnemers op verschillende perspectieven op het vlak van integriteit: het sociaalwetenschappelijke, het juridische en het morele. De wetenschap verwacht dat het Rijk een accent legt in deze perspectieven.

Ga voor een systematischere benadering

Door het Netwerk Goed Bestuur wordt aangegeven dat integriteitsbeleid veelal bovenop en binnen bestaande systemen wordt gepast. Het gevolg is een onoverzichtelijk geheel aan instrumenten, maatregelen en meldkanalen dat weinig samenhang kent, weinig bescherming biedt en veel te ver van de werkpraktijk afstaat. Een effectief integriteitssysteem vraagt volgens hun om het lef om bestaande systemen kritisch tegen het licht te houden en waar nodig structurele aanpassingen in het publieke bestel en overheidsorganisaties te doen.[9] Dit betekent onder andere:

- Investeren in ethisch leiderschap
- Zet in op moreel bewustzijn
- Herijk de politiek-ambtelijke verhoudingen

Zet niet alleen in op regelgeving; besteed meer aandacht aan "de zachte kant" van integriteit

Een aanzienlijk deel van de bestuurders zit niet te wachten op gedetailleerde regelgeving. Wel is behoefte aan de ontwikkeling van vaardigheden, duidelijke procedures en eenduidige regelgeving. Het is voor hen minder van belang welke sanctie nu precies bij welke overtreding hoort. Juridisering van integriteit is wat hun betreft niet de juiste insteek.

5 Zie Broeksteeg (2022, p. 72);
6 Zie Broeksteeg (2018, p. 83);
7 Zie Hoekstra, Huberts, van Montfort (2022);

8 In het document wordt op verschillende plaatsen bij voorbeelden verwezen naar "de raad". In veel gevallen geldt dit dan ook voor provinciale staten en het algemeen bestuur.
9 Zie Netwerk Goed Bestuur (2021);

Deelnemers geven aan dat ze het prettig zouden vinden als BZK meer de leiding neemt in “de zachte kant” van integriteit. Dit betekent dat BZK zich niet alleen richt op het opstellen van regels en verdere juridisering maar op het ondersteunen van decentrale overheden bij het op een goede manier bespreekbaar maken van integriteit. Zowel proactief als reactief, zowel curatief als preventief.

Meer concreet worden genoemd:

- Stel een integriteitsladder op waarin nadrukkelijk de zachte kant wordt meengenomen.
- Maak een nieuwe modelgedragscode met veel meer aandacht voor de zachte kant van integriteit. Met handelingsperspectief hoe je (continue) tot gezamenlijke normvinding komt.
- Faciliteer het goede gesprek binnen het decentraal bestuur, zowel binnen overheden als tussen overheden en gericht op alle politieke ambtsdragers.
- Besteed meer aandacht aan de gedragscomponent. Leiderschap en het dagelijks handelen is veel meer van belang dan eens per jaar bewustwording aanwakkeren.

Pak als Rijk een actieve rol

Bij deze mogelijke maatregelen past een meer actieve rol van het Rijk. Bij het entameren van een discussie over wat integriteit inhoudt, bij het formuleren van een strategie op hoe bestuurlijke integriteit te versterken, bij het systematischer inbedden van integriteit binnen de overheid. Daarbij wordt onder meer verwezen naar aanbevelingen van het GRECO uit 2019. Het Rijk zou meer verantwoordelijkheid moeten nemen om richting te geven aan lokaal integriteitsbeleid en de verankering daarvan moeten stimuleren.

Deelnemers zien hier massaal een belangrijke(re) rol voor het Rijk weggelegd. Er is in het bijzonder behoefte aan meer eenduidigheid in wat integriteit inhoudt, in de procedures die daarmee samenhangen en aan andere toerusting en ondersteuning van politici, bestuurders maar ook griffiers. Bij deze actieve rol van het Rijk dient goed de balans te worden bewaard tussen enerzijds landelijk kaders stellen en anderzijds het bieden van ruimte voor een decentrale invulling. Qua houding en toon verwachten deelnemers van het Rijk dat deze gericht is op normalisering van (het praten over) integriteit. Het is namelijk een onderwerp dat continue aandacht en zorg nodig heeft binnen decentrale overheden. Kies daarom ook voor een positieve (en systematische) aanpak in plaats van incidentgedreven. Voor normalisering van integriteit is van belang om integriteit te linken aan zaken waar men in het dagelijks leven mee te maken krijgt, zo wordt aangegeven.

Daarnaast wordt erop gewezen hoe belangrijk het is goed te weten welk probleem je op wilt lossen en waar je naartoe werkt. Heb je dit als BZK en decentrale overheden samen niet scherp dan kom je niet verder dan allerlei “hapsnap”-maatregelen.

Maak één integraal handboek integriteit decentrale overheden

Broeksteeg komt tot het advies om tot één integraal handboek integriteit te komen ter ondersteuning van decentrale overheden. Momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling daarvan.[10]

2.2 Omgang met (mogelijke) integriteitskwesties

2.2.1 Ontwikkelingen en knelpunten

Onduidelijkheid over de omgang met integriteitskwesties

Er is momenteel geen duidelijk landelijk kader dat gevolgd kan worden in het geval van een vermoeden van een integriteitsschending. Het uitvoeren van een (extern) onderzoek is hierbij één van de opties. Er zijn momenteel geen bindende procedures voor de uitvoering van een dergelijk integriteitsonderzoek. De manier waarop dit gebeurt loopt daardoor ook uiteen. Ditzelfde geldt voor de uitvoerders van integriteitsonderzoek. Uitvoering geschiedt bijvoorbeeld door adviesbureaus, advocatenbureaus of commissies. Wel dienen uitvoerders van integriteitsonderzoek gericht op individuele personen in het bezit te zijn van een POB-vergunning[11] en zich te houden aan de privacy gedragscode van de sector Particuliere Onderzoeksbureaus. Doordat er geen bindende procedures zijn voor de uitvoering van integriteitsonderzoek vindt dit onderzoek dus op uiteenlopende wijze plaats.[12]

Ditzelfde gaat op voor de normering van handelen. Het is nu (vaak) aan de decentrale overheid zelf en/of aan onderzoekers om met een nadere definiëring te komen van wat bijvoorbeeld ‘grensoverschrijdend gedrag’ inhoudt. Deze definitie kan van geval tot geval verschillen waardoor dezelfde onderzoeken tot verschillende uitkomsten kunnen leiden (wel of geen schending). Door een expert wordt opgemerkt dat bijvoorbeeld de verschillende manieren waarop grote gemeenten omgaan met integriteitskwesties direct zijn terug te leiden tot casuïstiek uit het verleden waar de gemeenten mee te maken hebben gehad.

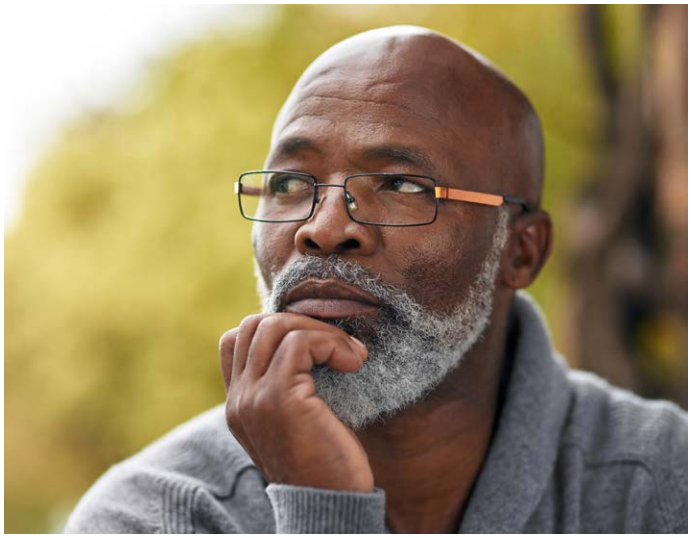
10 Zie Broeksteeg (2018);
11 Deze vergunning is verplicht op grond van de WPBR. Niet alle bureaus die integriteitsonderzoek verrichten beschikken over een dergelijke vergunning, zie recent nog de casus Gijs van Dijk (2022) voor een voorbeeld (https://www.hpdetijd.nl/2022-10-27/aangifte-tegen-onderzoeksbureau-in-zaak-gijs-van-dijk-geen-vergunning/);
12 Zie o.a. Broeksteeg (2022, p. 82);

Deze knelpunten worden breed herkend en leiden tot veel discussie. Deelnemers geven aan dat onduidelijk is welke stappen gezet moeten worden bij een vermoeden van een integriteitsschending. Het ontbreekt in het bijzonder burgemeesters aan handelingsperspectief. Dan gaat het niet alleen om de uitvoering van een integriteitsonderzoek maar ook, breder, hoe überhaupt verstandig om te gaan met een vermoeden van een schending en de normering van gedrag.

Gebrek aan kennis, vaardigheid en capaciteit

Wat volgens deelnemers ook meespeelt is een gebrek aan kennis en vaardigheden binnen decentrale overheden en politieke partijen over hoe om te gaan met een integriteitskwestie. Daarnaast kunnen veel mensen binnen een overheidsorgaan (in)direct betrokken zijn bij de kwestie en kunnen ze daarom geen rol spelen bij de behandeling ervan. In het bijzonder burgemeesters zijn in dit verband op zoek naar hulp. Die komt soms van de griffier, soms vanuit de organisatie (bijv. integriteitscoördinator of bureau integriteit), soms vanuit (het kabinet van) de CvdK of vanuit het SIPA.

Het gebrek aan vaardigheid wordt niet alleen ervaren bij het doen van onderzoek maar ook in het voeren van het goede gesprek over integriteit. Bijvoorbeeld als een burgemeester een wethouder of raadslid ergens op aan wil spreken of bevragen ontbreekt het vaak aan de juiste tools en ervaring om dat goed te kunnen doen.



Tot slot wordt binnen decentrale overheden een gebrek aan capaciteit ervaren. Het verschilt per decentrale overheid enorm in welke mate mensen en middelen worden ingezet op het thema integriteit. Dit heeft dus ook effect op de aandacht die het onderwerp krijgt en de kwaliteit van deze aandacht. In dit verband wordt vanuit de wetenschap nog aangedragen dat decentrale overheden ook onvoldoende van elkaar leren. Er is veel kennis en ervaring opgedaan maar dan moet deze wel gedeeld worden. Decentrale overheden zijn te veel gericht op (het afhandelen van eigen) incidenten, en niet gericht op leren, zo wordt gesteld.

Integriteitsonderzoek onder een vergrootglas

In het verlengde van deze toegenomen aandacht voor ongewenst gedrag wordt in het publieke debat en de media gesproken over integriteitsonderzoek en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd.[13] Broeksteeg constateert hierover dat de wijze waarop integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd sterk van elkaar verschilt. Hij pleit voor een meer gestandaardiseerde procedure. Mariëtte Hamer, regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag, gaf naar aanleiding van recente ophef aan te onderzoeken of er een kader moet worden opgesteld voor integriteitsonderzoeken. Ook de uitvoerende externe bureaus komen meer en meer onder een vergrootglas te liggen waarbij ook de vraag wordt gesteld of zij wel dergelijke onderzoeken mogen verrichten.

De rol van onderzoeksbureaus

Deelnemers brengen naar voren dat er tegenwoordig veel bureaus zijn die integriteitsonderzoek uitvoeren en dat dit aanbod volgens hen te groot is. Ook wordt ervaren dat bureaus tot uiteenlopende oordelen komen ten aanzien van dezelfde kwesties. Dit heeft onder andere te maken met het uiteenlopende perspectief dat door bureaus wordt ingenomen. Het ene bureau kan redeneren vanuit een zuiver juridisch perspectief ,het andere vanuit een moreel-ethisch perspectief. Maar ook de kwaliteit van bureaus loopt uiteen.

Bovendien geven deelnemers aan dat onderzoeksbureaus te veel gefocust zijn op sanctionering. Dat is echter niet waar een decentrale overheid per definitie bij gebaat is. Het zou goed zijn als deze bureaus ook andere primaire doelen kunnen hebben zoals “het opheffen van een integriteitsschending” of “het laten ophouden van een belangenverstrengeling.”

13 Zie onder andere: Korteweg (2022) - Reeks artikelen van Korteweg in de Volkskrant, Van de Groep & Kossen (2022) - Sinds The Voice overal integriteits-onderzoekers, maar hoe integer zijn deze bureaus zelf, Nieuwsuur (2022) – Roep om duidelijke regels voor integriteitsonderzoeken en Van Dijk, T. (2022) – Aangifte tegen onderzoeksbureau in zaak Gijs van Dijk: ‘geen vergunning’;

De rol van integriteitscommissies

Deelnemers vragen aandacht voor het fenomeen van integriteitscommissies. Dit fenomeen kan zowel een mogelijke oplossing zijn voor knelpunten als een knelpunt op zich. De ervaringen met integriteitscommissies zijn namelijk wisselend. De potentie wordt ingezien maar het concept bevat nog wel haken en ogen.

Deze integriteitscommissies kunnen namelijk tot onduidelijkheid leiden. Dan gaat het in het bijzonder om tijdelijke commissies uit de raad die onderzoeken begeleiden. Onduidelijkheid kan ontstaan over de verhouding tussen de commissie, de raad en de burgemeester. Onduidelijk kan zijn wie de opdrachtgever is, wie wel of niet in de commissie zitting hebben en wat hun rol precies inhoudt. Het risico is dat het onderzoek politiek wordt, hetgeen zo'n commissie juist zou moeten voorkomen.

Anderzijds worden ook juist positieve ervaringen gedeeld met een integriteitscommissie. Bijvoorbeeld wanneer deze niet alleen bestaat uit raadsleden maar ook externen of een integriteitscoördinator. Een commissie kan juist voorkomen dat een integriteitskwestie wordt gepolitiseerd op het moment dat deze goed wordt gebruikt.

2.2.2 Mogelijke maatregelen

Stel een procedure op voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen

In het kader van de eenduidigheid, rechtszekerheid en vermindering van de kwetsbare positie van de burgemeesters, Commissarissen en Dijkgraven verdient het aanbeveling een standaard procedure op te stellen voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen. Centraal dient te staan hoe een (mogelijke) kwestie op het gebied van integriteit op te lossen waarbij een (extern) onderzoek uiteindelijk één van de opties kan zijn. Daarbij gaat het ook om de vaardigheid een goed gesprek te kunnen voeren en problemen op te lossen zonder direct tot een onderzoek over te gaan.

Deelnemers pleiten voor zo'n integrale checklist/stappenplan/ladder over de te doorlopen processtappen waarbij, indien aan de orde, uiteindelijk tot een onderzoek met een goede vraagstelling kan worden gekomen. Van belang is hierbij onderscheid te maken tussen vermeende harde integriteitsschendingen (corruptie) en zachte (gedrag). Ook is van belang rollen en verantwoordelijkheden hierin op te nemen. Het gaat volgens deelnemers hierbij ook om de fase na een eventueel onderzoek met het bieden van nazorg zowel naar de eventuele melders als de beschuldigde. Een hulpstructuur voor burgemeesters, commissarissen en dijkgraven in de zin van een veilige vraagbaak zou hierbij ondersteuning kunnen bieden (zie volgende paragraaf).

Standaardisering van procedures voor integriteitsonderzoek

Omdat integriteitsonderzoek op dit moment op uiteenlopende wijze plaatsvindt wordt door Broeksteeg aangegeven dat een meer gestandaardiseerde procedure, waarin rekening wordt gehouden met aspecten van (onder meer) hoor en wederhoor en privacy, wenselijk is.[14] Dit draagt bij aan de bescherming van politieke ambtsdragers die beschuldigd worden van niet-integer gedrag. Ook onderzoekers van de Radboud Universiteit pleiten voor duidelijkere procedures in geval van vermeende integriteitsschendingen of voor het beleggen van de verantwoordelijkheid tot het doen van onderzoek bij een nationaal instituut.[15] Dit wordt onderschreven door experts.

Breng uniformiteit aan in normen waaraan getoetst wordt

Er is niet alleen behoefte aan uniformering van procedures. Deelnemers zien ook een rol voor het Rijk in het scheppen van duidelijkheid over de normen aan de hand waarvan gedrag wordt beoordeeld. Dit zou bij moeten dragen aan de eenduidigheid van oordelen over gedrag en aan rechtszekerheid voor politieke ambtsdragers.

Introduceer een keurmerk voor onderzoeksbureaus

Door deelnemers wordt geopperd een keurmerk te introduceren voor bureaus die integriteitsonderzoek uitvoeren. Om dit keurmerk te krijgen zou dan voldaan moeten worden aan bepaalde vereisten. Ook hierin zou het Rijk het voortouw kunnen nemen.

14 Zie Broeksteeg (2022, p. 82);
15 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022, p. 10)

2.3 De (kwetsbare) positie van de burgemeester

2.3.1 Ontwikkelingen en knelpunten

Onafhankelijke positie burgemeester in het gedrang

Wij constateren met Broeksteeg dat uit diverse onderzoeken duidelijk wordt hoe kwetsbaar de positie van de burgemeester is bij (vermoedens van) integriteitsschendingen in zijn gemeente.[16] Gesproken wordt over een spagaat waarin de burgemeester kan belanden of een spanning die optreedt omdat de burgemeester enerzijds afhankelijk is (o.a. voor herbenoeming) van de gemeenteraad en anderzijds de taak heeft de bestuurlijke integriteit te bevorderen.[17] Dat laatste betekent dus ook dat hij handelend optreedt op het moment dat de integriteit in het gedrang is of dreigt te komen. Het is voor de burgemeester lastig om in een collegiaal bestuur en in samenwerking met de raad anderen (wethouders, raadsleden, ambtenaren) de maat te nemen, zo wordt gesteld.[18]

Karsten stelt hierover dat sprake is van een toezichts-verantwoordelijkheid aan de zijde van de burgemeester, waarbij de toezichthouder sterk afhankelijk is van de ondertoezichtgestelde, dat wil zeggen de gemeenteraad. In zijn toezichthoudende rol is de burgemeester in de praktijk dus onvoldoende onafhankelijk, aldus Karsten. Hierdoor kan volgens hem ruimte ontstaan voor belangenverstrengeling en niet-integer handelen waar niet tegen wordt opgetreden.[19]

Het punt over de onafhankelijke positie van burgemeester die onder druk staat bij integriteitskwesties wordt unaniem onderschreven door burgemeesters en andere deelnemers. Dit speelt zowel bij mogelijke kwesties in het college als de gemeenteraad en speelt extra op het moment dat de herbenoeming eraan komt. Het gebrek aan nadere richtlijnen vanuit het Rijk zorgt ervoor dat burgemeesters zich nog kwetsbaarder voelen. Dit gebrek aan richtlijnen zorgt er bovendien voor dat de aanpak van een kwestie persoonsafhankelijk wordt.

Door deelnemers wordt ook aandacht gevraagd voor de positie van de griffier. Ook die kan klem komen te zitten tussen de burgemeester en de gemeenteraad. Enerzijds wordt de griffier vaak verzocht en geacht de burgemeester bij te staan bij een integriteitskwestie van een raadslid, anderzijds is de primaire taak van de griffier om de raad en het betreffende raadslid te ondersteunen. Dit kan spanning opleveren. Tenslotte geven de deelnemers aan dat bij vermeende kwesties ook de onafhankelijke positie bij commissarissen en dijkgraven aan de orde is.

Beperkte bevoegdheden burgemeester, cvdK en dijkgraaf

De burgemeester/cvdK/dijkgraaf is vanuit zijn taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen de aangewezen persoon om integriteitsissues aan te pakken. Hij heeft op dit moment echter geen enkele formele bevoegdheid om handhavend op te treden. De burgemeester/cvdK/dijkgraaf kan geen waarschuwing uitdelen, noch een wethouder/gedeputeerde/db-lid (laat staan een raadslid/statenlid/ab-lid) voor ontslag voordragen. Daarmee heeft de burgemeester/cvdK/dijkgraaf geen formele bevoegdheid om te voorkomen dat raadsleden/statenlid/ab-lid of wethouders/gedeputeerde/db-lid (bijvoorbeeld) handelingen verrichten of nevenfuncties vervullen die de integriteit van de gemeente/provincie/waterschap aantasten of hiertegen handhavend op te treden.

Onduidelijke rol en positie burgemeester/CvdK/Dijkgraaf

Hierbij speelt ook de onduidelijkheid over de rol van de burgemeester/cvdK/dijkgraaf op het gebied van integriteit. De wet geeft enkel aan dat zij een rol te vervullen hebben maar niet wat deze inhoudt. Aan zowel het preventieve als handhavende aspect van integriteit dienen zij zelf invulling te geven. Dit wordt verder bemoeilijkt door de eerder aangehaalde afhankelijkheid van de raad/staten/algemeen bestuur.

16 Zie Bovend'Eert et al. (2020) - Toezicht op integriteit van wethouders en Boogers et al. (2021) - Te veel van het goede? De staat van het burgemeesters-ambt anno 2020;
17 Karsten spreekt in dit verband over een 'Giftige cocktail' van dat artikel 170 en 273 Gemw enerzijds en artikel 61a, 61b en 180 lid 1 Gemw anderzijds. Zie hiervoor Karsten (2019) - De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: Een kritische beschouwing;
18 Zie Boogers et al. (2021);
19 Zie Karsten (2019);

Deelnemers onderschrijven dit punt. Omdat de termen "integriteit" en "bevorderen" vaag zijn is er geen gemeenschappelijk begrip over wat onder deze wettelijke taak verstaan moet worden.

2.3.2 Mogelijke maatregelen

Creëer een hulpstructuur voor burgemeesters, Commissarissen en Dijkgraven

Leers pleit in zijn essay voor het opzetten van een hulpstructuur voor burgemeesters die tegemoet zou kunnen komen aan de noodzaak van en behoefte aan een veilige vraagbaak. Niet alleen in het geval van een incident maar ook voor (preventief) advies. Een veilige omgeving, waar op deskundige en betrokken wijze advies en hulp geboden worden.[20]

In plaats van de burgemeester een noodrem te geven zien deelnemers ook vooral graag dat er een vangnet naast en voor de burgemeester wordt opgezet. Een vangnet dat eventueel ook kan worden gebruikt door een cvdK en dijkgraaf als er bij een provincie of waterschap een kwestie speelt. Opties die daarbij genoemd worden zijn het opzetten van een integriteitscommissie (zie verder op). Deze kan zowel binnen de gemeente worden opgezet als binnen een regio of provincie. Deze commissie kan de burgemeester/cvdK/dijkgraaf en gemeenteraad/provinciale staten/algemeen bestuur ondersteunen bij mogelijke kwesties. Een andere optie is de cvdK een grotere rol te geven bij integriteit binnen gemeenten. Deze ingrepen zorgen ervoor dat de verantwoordelijkheid voor integriteit meer een gedeelde verantwoordelijkheid wordt en niet uitsluitend bij de burgemeester ligt. Op provinciaal of regionaal niveau zouden dan ook de kennis en kunde aanwezig moeten zijn om een burgemeester/cvdK/dijkgraaf te ondersteunen.

Zet in op een integriteitscoördinator en externe vertrouwenspersoon

Het idee van deelnemers is dat het aanstellen van iemand binnen gemeente, provincie of waterschap die zich specialiseert in integriteit en ervoor zorgt dat er meer kennis en kunde aanwezig is binnen de eigen organisatie. Bovendien krijgt het onderwerp daarmee (automatisch) meer aandacht. Ook zorgt het ervoor dat een integriteitskwestie "niet alleen op het bordje van de burgemeester/cvdK/dijkgraaf" komt te liggen.

Ook wordt geopperd dat een externe vertrouwenspersoon kan worden aangesteld binnen een decentrale overheid, regio of anderszins. Bij deze persoon kan dan te rade worden gegaan op het moment dat er een vraagstuk speelt op het gebied van integriteit.

Concretisering taak burgemeester, commissaris en dijkgraaf

Zoals eerder aangegeven geeft de wet geen richting aan de wijze waarop de burgemeester/cvdK/dijkgraaf de bestuurlijke integriteit dient te bevorderen. Gedacht kan worden aan nadere concretisering van deze taak in de wet. Dit geeft hen niet alleen de plicht maar mogelijk een nog duidelijker mandaat en ruggensteun om hun rol op het gebied van integriteit te pakken.[21]

Dit punt wordt nadrukkelijk onderschreven door deelnemers en in het bijzonder burgemeesters. Het zou hen helpen als vanuit het Rijk duidelijker wordt aangegeven wat hun taak is op het gebied van integriteit. Wat wordt er nu verwacht van een burgemeester/cvdK/dijkgraaf als gesproken wordt over "bevorderen" en wat dient onder "integriteit" te worden verstaan?

Instelling integriteitscommissie

Door het instellen van een integriteitscommissie binnen een gemeente, provincie of waterschap deelt de burgemeester, Commissaris of Dijkgraaf de verantwoordelijkheid voor de bevordering van integriteit met anderen. Deze commissie kan verschillende gedaanten en bevoegdheden hebben. Leers geeft aan dat deze commissie er vooral is om te adviseren en niet om te besluiten.[22]

Door deelnemers is uitgebreid over een dergelijke commissie gesproken. De potentie daarvan wordt alom ingezien maar er is nog geen gedeeld begrip van wat een dergelijke commissie doet en hoe deze is samengesteld. De potentie zit hem erin dat integriteit hiermee veel meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt. Ook kan een dergelijke commissie de burgemeester/cvdK/dijkgraaf wat meer uit de wind houden in het geval van een integriteitsonderzoek.

Qua takenpakket van zo'n commissie kan gedacht worden aan advisering van de burgemeester/cvdK/dijkgraaf over preventieve aandacht voor integriteit, het adviseren van raadsleden/statenleden/ab-leden bij vragen of het begeleiden van een onderzoek naar een vermoeden van een integriteitsschending.

20 Zie Leers (2022, pp. 49-51);

21 Zie Leers (2022, p. 48);
22 Zie Leers (2022, p. 46);

Het risico bestaat dat zo'n commissie politiek wordt en in kleine gemeenten is de vertrouwelijkheid van zo'n commissie lastig te borgen. Een alternatief zou daarom ook kunnen zijn om provinciaal of regionaal een commissie in te stellen.

Kaders vanuit BZK voor het instellen van een integriteits-commissie zouden decentrale overheden kunnen helpen. Dan gaat het bijvoorbeeld om takenpakket, mandaat en samenstelling (intern, extern, combinatie) van zo'n commissie.

Mogelijkheden tot sanctionerend optreden door burgemeester

Hierbij valt te denken aan het creëren van bevoegdheden die de burgemeester in staat stelt sanctionerend op te treden. Daarbij kan volgens Broeksteeg gedacht worden aan een formele waarschuwing van de burgemeester, of aan schorsing als raadslid, na een besluit van de raad op voordracht van de burgemeester. Dat zijn volgens hem vergaande voorstellen, die het vrije mandaat van het raadslid beperken en daarom zorgvuldige overweging behoeven.[23]

Vanuit verschillende hoeken worden wel kanttekeningen geplaatst bij het creëren van deze wettelijke bevoegdheden omdat bij de inzet daarvan dezelfde spanning speelt als eerder geschetst. Leers geeft hierover aan dat de burgemeester bij de inzet van deze bevoegdheden altijd in een lastig parket komt gezien zijn afhankelijkheid van de raad.[24] Door sommigen wordt dan ook voorgesteld de positie van de commissaris van de Koning bij integriteitskwesties te verstevigen of de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit naar de commissaris van de Koning over te hevelen.[25]

Door een deel van deelnemers, daaronder begrepen de burgemeesters, worden serieuze kanttekeningen geplaatst bij het geven van meer bevoegdheden aan burgemeesters. Zij zien hierin geen oplossing. De relatie tussen de burgemeester en de raad is precair, vooral in de herbenoemingsperiode. Daarmee is niet altijd de basis aanwezig om van deze bevoegdheden gebruik te (kunnen) maken.

23 Zie Broeksteeg (2022, p. 87);
24 Zie Leers (2022, p. 36);
25 Zie Boogers et al. (2021, p. 7);

HOOFDSTUK 3

Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we bepaalde trends en ontwikkelingen binnen de maatschappij, het openbaar bestuur en het integriteits-veld die effect hebben op integriteit binnen het decentraal bestuur. Deze beschrijving is afkomstig uit eerdergenoemde essays van Leers en Broeksteeg, recente artikelen, literatuur, en is aangevuld met inzichten die zijn opgedaan tijdens de bijeenkomsten van 25 november en 9 december 2022.

Politieke landschap verandert

Deelnemers zien het veranderende politieke landschap als een belangrijke trend. Nieuwe partijen en politici brengen een nieuwe cultuur met zich mee. Traditionele systemen, opvattingen en gedragsnormen worden niet meer als de standaard gezien. Er ontstaat normvervaging en aantasting van de normbestendigheid op het gebied van gedrag en integriteit. Dan gaat het bijvoorbeeld om omgangsvormen binnen politiek en bestuur maar ook om de mate waarin opgekomen wordt en kan worden voor belangen van individuele burgers of organisaties.

Daarnaast hebben veel nieuwe partijen geen interne structuur waarop zij kunnen terugvallen in hun zoektocht naar hun normbesef. Zij moeten nog kennis en ervaring opdoen op dit gebied; nieuwe processen en structuren inrichten. Overigens geldt dit zeker niet uitsluitend voor nieuwe partijen.

Verwachtingen nemen toe

Volgens deelnemers verwachten burgers en bedrijven steeds meer van de overheid en zijn zij kritisch als de overheid iets niet kan leveren of oplossen. Tegelijkertijd zijn deze verwachtingen vaak tegengesteld. Enerzijds is behoefte aan een daadkrachtige overheid, anderzijds dient een overheid zorgvuldig te zijn. Dit gaat ook op in het geval van integriteitskwesties. Van een overheid wordt ook hier verwacht dat daadkrachtig wordt opgetreden, dat transparant wordt gecommuniceerd maar ook dat de vertrouwelijkheid wordt geborgd en dat geen enkele misstap wordt gemaakt.

Verruiging van het politieke debat

Hoewel precieze cijfers hierover ontbreken, is er een tendens zichtbaar van verruiging van het politieke debat. Een debat dat zich minder richt op de inhoud en meer op scoren en afrekenen. Oorzaken die daarvoor genoemd worden zijn dualisering, versplintering, toename van lokale partijen, veranderende maatschappelijke omstandigheden en de toegenomen mondigheid van de burger. Het gevolg hiervan is dat steeds vaker sprake is van verstoorde onderlinge verhoudingen binnen politiek en bestuur. Leers en Broeksteeg geven beiden aan dat verstoorde onderlinge verhoudingen en integriteit nauw met elkaar verbonden zijn en dat het één vaak de voedingsbodem vormt voor het ander.[26]

De verruiging van het politieke debat wordt bevestigd en herkend door de experts. Deelnemers geven aan deze verruwing te zien als een reflectie van wat in de samenleving gebeurt. Gedragingen van buiten de politieke arena maar ook in de Tweede Kamer zijn van invloed op gedragingen van politici in de lokale politieke arena. Deelnemers zien dat de toon en houding van burgers feller is geworden en dat bewust grenzen worden opgezocht. Bovendien draait het steeds minder om de inhoud of de dialoog maar om gelijk krijgen. Deze maatschappelijke ontwikkelingen sijpelen door naar de politieke arena.

De impact van (social) media op politiek, bestuur en integriteit

Door deelnemers wordt aangegeven dat social media zorgen voor een nieuwe dynamiek binnen politiek en bestuur. Enerzijds wordt aangegeven dat het eenvoudiger is om als burger iets te vinden en zo te deel te nemen aan het politieke debat. Dat is een positieve ontwikkeling. Anderzijds wordt (vooral) gewezen op de negatieve gevolgen van social media. Zo wordt gesteld dat feitenvrije meningen een podium krijgen en personen en organisaties erop uit zijn de democratie te destabiliseren op social media daarvoor de ruimte krijgen. Ook wordt gesteld dat politici via social media onder druk worden gezet en ook in toenemende mate worden bedreigd. Dit heeft enorme impact op volksvertegenwoordigers en bestuurders. Het gevolg van deze verruwing is dat mensen zich minder snel kandideren voor een politieke functie.

Media als moraalpolitie

Door deelnemers wordt aangegeven dat er steeds meer een “moraalpolitie” lijkt te ontstaan waarin de media een belangrijke rol spelen. Steeds vaker is beeldvorming (in de media), bepalend voor het veroordelen van gedrag. De media (ver)oordeelt zonder juridische definities in acht te nemen en zonder een onderzoek af te wachten. Ook komt vaak voor dat media niet over de juiste feiten beschikekn of deze onjuist weergeven. Dit werkt door in de beeldvorming en veroordeling van mensen in de media. Het is vrijwel onmogelijk je hiertegen te verdedigen. De vraag is volgens deelnemers hoe de balans tussen de media en politiek/bestuur te verbeteren.

26 Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), Leers (2022) - Van afrekencultuur naar hulpstructuur Een beschouwing over integriteit en integriteitsbeleving op lokaal niveau en Broeksteeg (2022) - Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig?

Inzet van integriteit als instrument

In het verlengde hiervan zien we dat integriteit steeds meer wordt ingezet als instrument. In 2005 introduceerde Leo Huberts de term integritisme. Dit houdt in dat integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is. Daarbij kan het gaan om het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden. Wordt te gemakkelijk of ten onrechte gekeken en geoordeeld in termen van 'integriteit', dan is sprake van integritisme, aldus Huberts. Integritisme doet zich daarnaast voor wanneer integriteitsoordelen ten onrechte worden veralgemeniseerd.[27] Dit oordelen in termen van integriteit terwijl dit niet (per se) aan de orde is, is iets wat binnen decentrale overheden wordt ervaren. Integriteit wordt ingezet als wapen om de ander/andere partij in een kwaad daglicht te stellen.

De trend van integritisme wordt bevestigd en herkend door de experts. Aangegeven wordt dat het begrip integriteit "groot" wordt gemaakt. Politieke kwesties worden op deze manier integriteitskwesties. Integriteit wordt ingezet als instrument. Dat komt volgens de deelnemers omdat er verschillende opvattingen zijn over wat integer handelen inhoudt. Ook spelen de media hierin een rol, zo wordt aangegeven. Deelnemers zien een trend dat integriteit, wat hieronder wordt verstaan en hoe schendingen te sanctioneren, niet zozeer onderwerp is van inhoudelijk politiek debat, maar door politici wordt gebruikt om te polariseren en moraliseren. Deelnemers zien dit als een zorgelijke ontwikkeling. Een (onterechte) beschuldiging kan veel schade berokkenen. Het is ook moeilijk om je daartegen te verdedigen. Bovendien worden door het oprekken van het integriteitsbegrip bepaalde integriteitsprocedures ingezet die daar niet voor bedoeld zijn.

Verschuivende overheidsrollen

In de afgelopen decennia zien we een beweging naar een overheid die steeds minder zelf uitvoert. Steeds vaker is sprake van een overheid die de uitvoering overlaat aan anderen, die meer opereert in netwerken, aansluiting zoekt bij wensen en initiatieven uit de maatschappij of uitvoering zelfs overlaat aan de maatschappij. Deze beweging naar buiten leidt tot andere vraagstukken op het gebied van integer handelen. Want met wie ga je als overheid wel en niet relaties aan? Op welke uitnodigingen ga je als politieke ambtsdrager wel of niet in? Welke nevenfuncties kun je nog naast je ambt bekleden? En hoe ver reikt je verantwoordelijkheid (formeel en politiek-bestuurlijk) als overheid als het gaat om integer handelen?

Aantal integriteitsschendingen in de pers blijft redelijk constant

Uit de Politieke Integriteitsindex (PII) van de afgelopen 5 jaar komt een redelijk consistent beeld naar voren als het gaat om het aantal integriteitsschendingen binnen het openbaar bestuur dat in de pers is gekomen. Gemiddeld waren dit er in de afgelopen vijf jaar volgens de PII 46 per jaar. Belangrijkste uitschieters naar boven waren 2021 en 2018. Als verklaring voor het relatieve hoge aantal schendingen in 2018 wordt gegeven dat in dat jaar gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden. Zo kwamen negen kandidaat-raadsleden in de problemen, aldus het begeleidende artikel.[28]

Deelnemers geven aan dat dit cijfer niet veel zegt over het aantal daadwerkelijke integriteitsschendingen. Dit neemt volgens hen wel degelijk toe. Zowel wetenschappers als bestuurders hebben het beeld dat er meer integriteitsschendingen zijn geweest in de afgelopen jaren.

Aandacht voor preventie

Integriteitsschendingen binnen gemeenten, provincies of waterschappen leiden vrijwel altijd tot (een periode van) intensieve aandacht voor het thema integriteit. Kijk bijvoorbeeld naar de gemeente Den Haag of de provincie Limburg waar naar aanleiding van incidenten stevig op het thema wordt ingezet.

Tegelijkertijd neemt ook de preventieve aandacht voor integriteit toe. Zo laat het overgrote deel van decentrale overheden een risicoanalyse integriteit uitvoeren bij kandidaat bestuurders. Een deel kiest er zelfs voor om volksvertegenwoordigers de gelegenheid te bieden bewustwordingsgesprekken te voeren met een deskundige. Verder zijn er diverse handreikingen opgesteld die politieke partijen en decentrale overheden ondersteunen bij het voeren van een (pro)actief integriteitsbeleid. Binnen veel overheden vinden daarnaast bijeenkomsten plaats over integriteit en sommige commissarissen bevorderen het thema integriteit actief onder gemeenten binnen hun provincie.

27 Zie Huberts (2005) - Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving.

28 Zie Huberts, Kaptein & de Koning (2019) - Struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets – Politieke Integriteitsindex 2018;

Ontwikkeling van het grijze gebied: ongewenst gedrag in opkomst

Wie integriteit breder beziet dan vanuit juridisch perspectief komt al snel uit in een grijs gebied waarin niet duidelijk is welk handelen wel of niet integer is. In de loop der tijd is dit grijze gebied steeds gevarieerder en complexer geworden. In het boek De Vriendenrepubliek van Joep Dohmen van eind vorige eeuw gaat het nog vooral over concrete strafrechtelijke vergrijpen als bevoordeling en corruptie. In zijn recente boek De Vriendenreünie van zijn hand gaat het veel meer over (de schijn van) belangenverstrengeling. Een vaak ongrijpbaar en diffuus fenomeen. Daarnaast gaat het steeds vaker over gedrag in de privésfeer en ongewenst gedrag waarbij te denken valt aan (seksueel) grensoverschrijdend gedrag of intimidatie.

Deze ontwikkeling heeft zijn weerslag op de affaires in het openbaar bestuur. Uit de PII komt naar voren dat ongewenste omgangsvormen, zoals overtreding van de coronaregels of seksuele intimidatie, tien affaires opleverde in 2021. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de affaires rondom Laurens Ivens en Quinsy Gario. Maar ook meer recent stapte Pieter Paans op als burgemeester van Krimpenerwaard vanwege, in zijn woorden, een voorval waarin hij niet de distantie had betracht die van een burgemeester gevraagd wordt. En nationaal spelen/speelden kwesties rondom Khadija Arib, Nilüfer Gündogan en Gijs van Dijk.

Over het grijze gebied wordt door deelnemers aangegeven dat daarin veel zaken vallen die vroeger als integer werden gezien en nu niet meer. Onduidelijk is hoe hiermee moet worden omgegaan. Aangegeven wordt dat het grijze gebied idealiter meer geïdentificeerd en gedefinieerd is dan nu het geval is. Het ontbreken daarvan zorgt ervoor dat decentrale overheden en politieke partijen op uiteenlopende wijze naar integriteit (kunnen) kijken. Het gevolg is dat een duidelijke lijn ontbreekt over hoe om te gaan met mogelijke integriteitskwesties binnen dit grijze gebied. In het bijzonder wetenschappers plaatsen hun kanttekeningen bij het uitdijende integriteitsbegrip en de samenhang met allerlei andere thema's zoals ongewenst gedrag en onderlinge omgangsvormen binnen de politieke arena. Zij pleiten voor een betere afbakening.

Door burgemeesters wordt ook aangegeven dat het voor hen ingewikkeld is de grens te bepalen van (on)toelaatbaar gedrag. Ook omdat dit gedrag zich deels online manifesteert en omdat voor hen de grens niet duidelijk is. Een vraag die bij hen meespeelt is in hoeverre maatschappelijke opvattingen over integer handelen van belang zijn bij het bepalen en handhaven van deze grens.

Juridisering van integriteit

Een deel van de deelnemers geeft aan zich zorgen te maken over de juridisering van integriteit. Daarmee wordt bedoeld dat integriteit wordt vernauwd tot een discussie over wat wel en niet kan volgens de regels zoals opgenomen in wetten en codes. Integriteit gaat om veel meer dan dat, zo wordt aangegeven. Het gaat erom continue binnen politiek(e partijen) en bestuur de dialoog te voeren over wat integer handelen inhoudt. Deze dialoog staat echter onder druk door een gebrek aan tijd en ervaren urgentie. Ook durven mensen zich hierover soms niet meer uit te spreken omdat het zo'n beladen onderwerp is. Van belang is structureel het gesprek over integriteit binnen de driehoek (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris) te voeren, zo wordt aangegeven.

Integriteitsonderzoek onder een vergrootglas

In het verlengde van deze toegenomen aandacht voor ongewenst gedrag wordt in het publieke debat en de media gesproken over integriteitsonderzoek en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd.[29] Broeksteeg constateert hierover dat de wijze waarop integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd sterk van elkaar verschilt. Hij pleit voor een meer gestandaardiseerde procedure. Mariëtte Hamer, regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag, gaf naar aanleiding van recente ophef aan te onderzoeken of er een kader moet worden opgesteld voor integriteitsonderzoeken. Ook de uitvoerende externe bureaus komen meer en meer onder een vergrootglas te liggen waarbij ook de vraag wordt gesteld of zij wel dergelijke onderzoeken mogen verrichten.

Aandacht voor bestuurscultuur

Er is sprake van een hernieuwde aandacht voor bestuurscultuur. Niet alleen in Den Haag maar ook in gemeenten en provincies wordt hierover gesproken. Ook het Netwerk Goed Besturen stelt in haar brandbrief dat de roep om een andere bestuurscultuur sterker en breder gedragen is dan ooit tevoren. Verder is recent onderzoek verricht door de Universiteit van Twente naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies. Hieruit kwam naar voren dat dé bestuurscultuur van een decentrale overheid zich moeilijk laat omschrijven. Hoe een bestuurscultuur wordt ervaren is namelijk sterk afhankelijk van functie en positie van degene aan wie je het vraagt.[30]

Veelal worden integriteit en bestuurscultuur in een adem genoemd terwijl dit wezenlijk andere begrippen zijn. Bestuurscultuur kan worden omschreven als: ‘Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving.’[31] Opvattingen over integer handelen zijn van invloed op het samenspel en maken daarmee deel uit van een bestuurscultuur. Het zijn echter geen inwisselbare begrippen.

29 Zie onder andere: Korteweg (2022) - Reeks artikelen van Korteweg in de Volkskrant, Van de Groep & Kossen (2022) - Sinds The Voice overal integriteits-onderzoekers, maar hoe integer zijn deze bureaus zelf, Nieuwsuur (2022) – Roep om duidelijke regels voor integriteitsonderzoeken en Van Dijk, T. (2022) – Aangifte tegen onderzoeksbureau in zaak Gijs van Dijk: ‘geen vergunning’;
30 Zie Boogers et. al. (2022) - Van Alkmaar tot Zevenaar, Beelden van bestuurscultuur;
31 Zie Boogers et. al. (2022);

HOOFDSTUK 4

Knelpunten

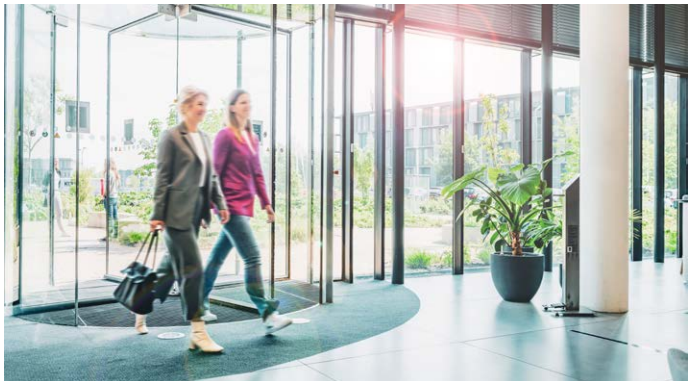
In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal knelpunten dat zich voordoet op het gebied van integriteit. We maken daarbij onderscheid tussen:

- Algemene knelpunten
- Knelpunten rondom normen
- Knelpunten rondom bevoegdheden
- Knelpunten rondom procedures

4.1 Algemene knelpunten

Geen duidelijke koers op het gebied van integriteit

In de afgelopen jaren zijn er de nodige wetgevings- en beleidsstappen gezet op het gebied van integriteit. Er zijn handreikingen ontwikkeld en wetgeving opgesteld. Ook was de minister van BZK zichtbaar in dossiers in Brunssum en Limburg. Bij andere gebeurtenissen was de minister minder of niet zichtbaar. Waar het aan ontbreekt is samenhang, overzicht en een duidelijke visie van waaruit al deze stappen en interventies worden gepleegd.



Onduidelijkheid over de reikwijdte en inhoud van integriteit

Hoekstra, Huberts en Van Montfort komen tot de constatering dat er onduidelijkheid bestaat over het concept en de definitie van integriteit.[32] Het gevolg daarvan is dat er binnen het land op uiteenlopende wijze tegen het concept integriteit wordt aangekeken. Sommigen bezien integriteit vanuit puur juridisch perspectief, anderen vanuit een moreel-ethisch perspectief, wetenschappelijke deelnemers voegen hier het sociaalwetenschappelijk perspectief nog aan toe. Het gevolg is dat bepaald handelen op uiteenlopende wijze wordt genormeerd waarbij het onduidelijk blijft of al dan niet integer is gehandeld. Genoemde onderzoekers zien een rol voor het Rijk bij het entameren van een discussie over de invulling en reikwijdte van het integriteitsbegrip.

Ook dit wordt breed bevestigd door experts. Het is nu onduidelijk wat integriteit precies inhoudt en dit komt doordat een duidelijke richting vanuit het Rijk ontbreekt, zo wordt gesteld. Een nadere definiëring van integriteit is daarom noodzakelijk en ook is behoefte aan richting wanneer al dan niet sprake is van een integriteitsschending. Ook daarover bestaat nu onduidelijkheid.

Afwezigheid van een samenhangend integriteitssysteem

Het Netwerk Goed Besturen doet in haar brandbrief[33] van april 2021 gericht aan de toenmalige informateur, de voorzitter en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, de constatering dat de duurzame verankering van integriteit jarenlang onvoldoende op de politieke agenda heeft gestaan. Het integriteitssysteem is versnipperd en mist institutionele inbedding en slagkracht.

Door de manier waarop de huidige aanpak is ingericht, worden signalen en alarmbellen vaak te lang genegeerd en blijft de aandacht voor integriteit bij de overheid passief en reactief, aldus de brandbrief. Uit recent onderzoek van Hoekstra, Huberts en Van Montfoort komt eenzelfde beeld van incident-gedreven en een versnipperde aanpak van integriteit naar voren. Aandacht voor integriteit richt zich met name op allerlei losse elementen van integriteit in plaats vanuit een samenhangend integriteitssysteemgedachte.

Daarom wordt ook de oproep gedaan tot het in gang zetten en bestendigen van een meer systematische en integrale aanpak van integriteitsvraagstukken in het publieke domein. [34]

In het verlengde hiervan geven deelnemers geven aan dat er vanuit het Rijk met name aandacht is voor de juridische kant van integriteit. Zij pleiten voor een meer integrale aanpak waarbij ook voldoende aandacht is voor wat zij “de zachte kant van integriteit” noemen, maar ook voor bestuurscultuur. Een gesprek over bestuurscultuur vormt de basis voor een goede omgang met de “harde” kant van integriteit. Als de cultuur niet goed is, heeft sleutelen aan gedragscodes namelijk geen zin, aldus experts.

Beschikbaarheid en vindbaarheid van ondersteuning

Er is veel ondersteuning beschikbaar voor decentrale overheden op het gebied van integriteit in de vorm van handreikingen, concept-gedragscodes of een model beleidskader. Maar ook bestaan er allerlei good practices van decentrale overheden over hoe integriteit te bevorderen. Het aanbod is echter versnipperd en niet altijd up to date. Bovendien speelt ook hier het punt van de samenhang van het beschikbare aanbod.[35]

32 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022) - Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems;

33 Zie Netwerk Goed Besturen (2021) – Brandbrief;
34 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022);
35 Zie Broeksteeg (2022, p. 72);

4.2 Knelpunten rondom normen

Uiteenlopende normen op het gebied van integriteit

In de Gemeentewet (en de Provinciewet en de Waterschapswet) zijn enkele integriteitgerelateerde geboden en verboden opgenomen. De verdere invulling van wat integer handelen is vindt plaats binnen respectievelijk de gemeenteraad, de staten en het Algemeen Bestuur. Zij zijn verplicht tot het opstellen van een gedragscode voor zichzelf en het dagelijks bestuur. Dit betekent dat op decentraal niveau nader invulling wordt gegeven aan wat integer handelen inhoudt.

Hoewel er een modelgedragscode is die veelal grotendeels wordt gekopieerd zitten er (grote) verschillen tussen gedragscodes van verschillende decentrale overheden. Een voorbeeld is dat de nieuwste gedragscode van de provincie Limburg nevenfuncties van gedeputeerden die niet voortvloeien uit het ambt verbiedt.

Dit betekent dus dat per overheid de normen op het gebied van integriteit (kunnen) verschillen. Het is de vraag in hoeverre dit wenselijk is. Is volledige uniformiteit nodig of mag lokaal ‘maatwerk’ geleverd worden, ook als dat tot een versnipperd normenkader leidt? En zo nee, wat zou er dan bij wet geregeld moeten worden?

Uiteenlopende gevolgen van schending

Naast uiteenlopende normen speelt ook het punt van uiteenlopende handhaving. Wat zijn de gevolgen als iemand een norm overtreedt? Wie is verantwoordelijk voor de handhaving? Dienen de gevolgen voor iedereen dan hetzelfde te zijn? Of dienen de gevolgen afhankelijk zijn van de uitkomst van een politiek-bestuurlijk debat en/of is het aan de overtreder zelf.[36] Het is nu afhankelijk van tal van factoren wat de gevolgen zijn van het overtreden van de gedragscode.

In het bijzonder verdient artikel 15 van de Gemeentewet waarin verboden handelingen voor raadsleden zijn opgenomen aandacht. Volgens Elzinga blijkt uit de provinciale en gemeentelijke toepassingspraktijk dat deze regels uiterst complex zijn en met regelmaat tot veel vragen en problemen aanleiding geven. Met name omdat aan het verrichten van verboden handelingen door raads- en statenleden een heel vergaande sanctie is verbonden en wel vervallenverklaring van het lidmaatschap van provinciale staten of gemeenteraad.[37] In de praktijk leidt dit ertoe dat doorgaans geen sancties worden opgelegd aan iemand die een verboden handeling heeft verricht.

Door deelnemers wordt hierover aanvullend aangegeven dat nu onduidelijk is welke sancties mogelijk zijn naar aanleiding van een integriteitsonderzoek. En ook wie daarvoor aan de lat staat.

Onduidelijkheid over wettelijke geboden en verboden

Onder andere vanuit de veranderende rol van de overheid is het de vraag of het huidige wettelijke normenkader op het gebied van integriteit afdoende is. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regels voor het stapelen van functies (raadslidmaatschap combineren met staten- en of Kamerlidmaatschap). Maar ook aan de publiek -private netwerken en samenwerkingsverbanden waarin overheden tegenwoordig deelnemen. Vraagt dit om specifieke, aanvullende normen? Door deelnemers wordt aangegeven dat ten aanzien van een aantal onderwerpen landelijke normen ontbreken. Bijvoorbeeld over dubbelfuncties van raadslid en statenlid. Maar ook over draaideurconstructies en de mogelijkheid bepaalde of alle niet functie gebonden nevenfuncties voor bestuurders te verbieden.

Daarnaast roept het huidige wettelijke kader bij veel politiek ambtsdragers onduidelijkheid op. Wat is precies (de schijn van) belangenverstrengeling? Wanneer vertegenwoordigt een raadslid een individuele burger of bedrijf? Hoe verhoudt het algemeen belang zich tot een persoonlijk belang?

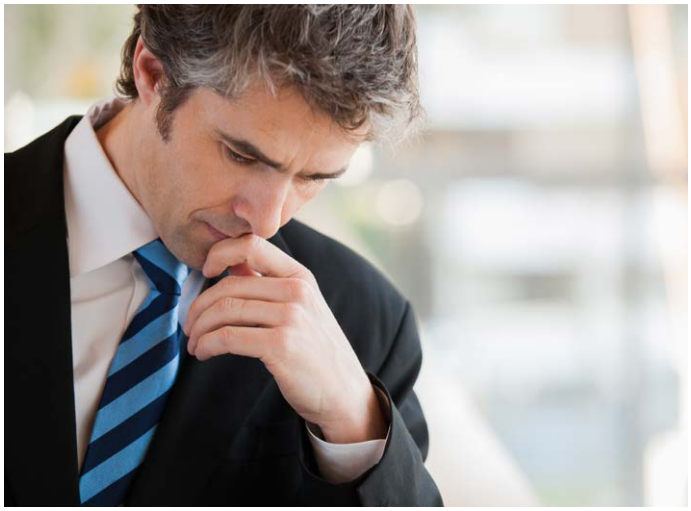
36 Zie Broeksteeg (2018, p. 72) - Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen;

37 Zie Elzinga (2022) – Verboden handelingen raadsleden niet goed geregeld: Het toepassen van een escalatieladder en een protocol is aan te bevelen;

Status van de gedragscode

Deelnemers geven aan dat er ook onduidelijkheid bestaat over de status van de verplichte gedragscode. In welke mate is deze bindend? Kan er worden gehandhaafd op basis van de gedragscode? En door wie? Wat zij constateren is dat binnen decentrale overheden er een zekere mate van vrijblijvendheid is in de naleving van de codes omdat deze veelal niet als bindend worden ervaren.

Wat daarnaast als knelpunt wordt ervaren is dat het niet mogelijk is bindende afspraken te maken met wethouders of raadsleden over integriteit gerelateerde zaken. Bijvoorbeeld over de wijze waarop een raadslid invulling geeft aan de verschillende functies die hij/zij heeft. Deze vrijblijvendheid maakt het lastig. En vervolgens is de vraag hoe om te gaan met politici en bestuurders die niet willen meewerken met het bespreken en reguleren van integriteit. Hoe bereik je bestuurders en raadsleden die integriteit niet hoog op de agenda hebben staan?



4.3 Knelpunten rondom procedures

Onduidelijkheid over de omgang met integriteitskwesties

Er zijn momenteel geen bindende procedures voor de uitvoering van integriteitsonderzoek, noch is er een duidelijk landelijk kader dat gevolgd kan worden in het geval van een vermoeden van een integriteitsschending. De manier waarop dit gebeurt loopt daardoor ook uiteen. Ditzelfde geldt voor de uitvoerders van integriteitsonderzoek. Uitvoering geschiedt bijvoorbeeld door adviesbureaus, advocatenbureaus of commissies. Wel dienen uitvoerders van integriteitsonderzoek gericht op individuele personen in het bezit te zijn van een POB-vergunning[38] en zich te houden aan de privacy gedragscode van de sector Particuliere Onderzoeksbureaus. Doordat er geen bindende procedures zijn voor de uitvoering van integriteitsonderzoek vindt dit onderzoek dus op uiteenlopende wijze plaats.[39]

Ditzelfde gaat op voor de normering van handelen. Het is nu (vaak) aan de decentrale overheid zelf en/of aan onderzoekers om met een nadere definiëring te komen van wat bijvoorbeeld 'grensoverschrijdend gedrag' inhoudt. Deze definitie kan van geval tot geval verschillen waardoor dezelfde onderzoeken tot verschillende uitkomsten kunnen leiden (wel of geen schending). Door een expert wordt opgemerkt dat bijvoorbeeld de verschillende manieren waarop grote gemeenten omgaan met integriteitskwesties direct zijn terug te leiden tot casuïstiek uit het verleden waar de gemeenten mee te maken hebben gehad.

Deze knelpunten worden breed herkend en leiden tot veel discussie. Deelnemers geven aan dat onduidelijk is welke stappen gezet moeten worden bij een vermoeden van een integriteitsschending. Het ontbreekt in het bijzonder burgemeesters aan handelingsperspectief. Dan gaat het niet alleen om de uitvoering van een integriteitsonderzoek maar ook, breder, hoe überhaupt verstandig om te gaan met een vermoeden van een schending en de normering van gedrag.

38 Deze vergunning is verplicht op grond van de WPBR. Niet alle bureaus die integriteitsonderzoek verrichten beschikken over een dergelijke vergunning, zie recent nog de casus Gijs van Dijk (2022) voor een voorbeeld (*https://www.hpdetijd.nl/2022-10-27/aangifte-tegen-onderzoeksbureau-in-zaak-gijs-van-dijk-geen-vergunning/*);
39 Zie o.a. Broeksteeg (2022, p. 82);

De rol van onderzoeksbureaus

Deelnemers brengen naar voren dat er tegenwoordig veel bureaus zijn die integriteitsonderzoek uitvoeren en dat dit aanbod volgens hen te groot is. Ook wordt ervaren dat bureaus tot uiteenlopende oordelen komen ten aanzien van dezelfde kwesties. Dit heeft onder andere te maken met het uiteenlopende perspectief dat door bureaus wordt ingenomen. Het ene bureau kan redeneren vanuit een zuiver juridisch perspectief het andere vanuit een moreel-ethisch perspectief. Maar ook de kwaliteit van bureaus loopt uiteen.

Bovendien geven deelnemers aan dat onderzoeksbureaus te veel gefocust zijn op sanctionering. Dat is echter niet waar een decentrale overheid per definitie bij gebaat is. Het zou goed zijn als deze bureaus ook andere primaire doelen kunnen hebben zoals “het opheffen van een integriteitsschending” of “het laten ophouden van een belangenverstrengeling.”

De rol van integriteitscommissies

Deelnemers vragen aandacht voor het fenomeen van integriteitscommissies. Dit kan zowel een mogelijke oplossing zijn voor knelpunten als een knelpunt op zich. De ervaringen met integriteitscommissies zijn namelijk wisselend. De potentie wordt ingezien maar het concept bevat nog wel haken en ogen.

Deze integriteitscommissies kunnen namelijk tot onduidelijkheid leiden. Dan gaat het in het bijzonder om tijdelijke commissies uit de raad die onderzoeken begeleiden. Onduidelijkheid kan ontstaan over de verhouding tussen de commissie, de raad en de burgemeester. Onduidelijk kan zijn wie de opdrachtgever is, wie wel of niet in de commissie zitting hebben en wat hun rol precies inhoudt. Het risico is dat het onderzoek politiek wordt, hetgeen zo’n commissie juist zou moeten voorkomen.

Anderzijds worden ook juist positieve ervaringen gedeeld met een integriteitscommissie. Bijvoorbeeld wanneer deze niet alleen bestaat uit raadsleden maar ook externen of een integriteitscoördinator. Een commissie kan juist voorkomen dat een integriteitskwestie wordt gepolitiseerd op het moment dat deze goed wordt gebruikt.

Gebrek aan kennis, vaardigheid en capaciteit

Wat volgens deelnemers ook meespeelt is een gebrek aan kennis en vaardigheden binnen decentrale overheden en politieke partijen over hoe om te gaan met een integriteitskwestie. Daarnaast kunnen veel mensen binnen een overheidsorgaan (in)direct betrokken bij de kwestie en kunnen ze daarom geen rol spelen bij de behandeling ervan. In het bijzonder burgemeesters zijn in dit verband op zoek naar hulp. Die komt soms van de griffier, soms vanuit de organisatie (bijv. integriteitscoördinator of bureau integriteit), soms vanuit (het kabinet van) de CvdK of vanuit het SIPA.

Het gebrek aan vaardigheid wordt niet alleen ervaren bij het doen van onderzoek maar ook in het voeren van het goede gesprek over integriteit. Bijvoorbeeld als een burgemeester een wethouder of raadslid ergens op aan wil spreken of bevragen ontbreekt het vaak aan de juiste tools en ervaring om dat goed te kunnen doen.

Tot slot wordt binnen decentrale overheden een gebrek aan capaciteit ervaren. Het verschilt per decentrale overheid enorm in welke mate mensen en middelen worden ingezet op het thema integriteit. Dit heeft dus ook effect op de aandacht die het onderwerp krijgt en de kwaliteit van deze aandacht. In dit verband wordt vanuit de wetenschap nog aangedragen dat decentrale overheden ook onvoldoende van elkaar leren. Er is veel kennis en ervaring opgedaan maar dan moet deze wel gedeeld worden. Decentrale overheden zijn te veel gericht op (het afhandelen van eigen) incidenten, en niet gericht op leren zo wordt gesteld.

Uiteenlopende procedures rondom risicoanalyse integriteit

Voorafgaand aan de benoeming van bestuurders wordt door het overgrote deel van de decentrale overheden een risicoanalyse integriteit uitgevoerd. Veelal gebeurt dit door een extern onderzoeksbureau. De wijze waarop dit gebeurt is vaak afhankelijk van de methodiek die een bureau daarvoor hanteert. Wel heeft BZK een handleiding uitgebracht met daarin een beschrijving van verschillende procedures die doorlopen kunnen worden. Het blijft de vraag in hoeverre het wenselijk is dat uiteenlopende procedures worden gehanteerd.[40]

In aanvulling hierop wordt door deelnemers aangegeven dat er onduidelijkheid bestaat over de positie van de burgemeester bij de risicoanalyse integriteit. Iedereen kijkt naar de burgemeester maar de raad gaat over de benoeming van wethouders.

40 Zie Leers (2022, p. 36);

4.4 Knelpunten rondom bevoegdheden

De knelpunten die gaan over de positie van de burgemeester kunnen, afhankelijk van het specifieke knelpunt, ook in meer of mindere mate gelden voor de commissaris van de Koning of dijkgraaf/watergraaf.

Onafhankelijke positie burgemeester in het gedrang

Wij constateren met Broeksteeg dat uit diverse onderzoeken duidelijk wordt hoe kwetsbaar de positie van de burgemeester is bij (vermoedens van) integriteitsschendingen in zijn gemeente.[41] Gesproken wordt over een spagaat waarin de burgemeester kan belanden of een spanning die optreedt omdat de burgemeester enerzijds afhankelijk is (o.a. voor herbenoeming) van de gemeenteraad en anderzijds de taak heeft de bestuurlijke integriteit te bevorderen.[42] Dat laatste betekent dus ook dat hij handelend optreedt op het moment dat de integriteit in het gedrang is of dreigt te komen. Het is voor de burgemeester lastig om in een collegiaal bestuur en in samenwerking met de raad anderen (wethouders, raadsleden, ambtenaren) de maat te nemen, zo wordt gesteld.[43]

Karsten stelt hierover dat sprake is van een toezichts-verantwoordelijkheid aan de zijde van de burgemeester, waarbij de toezichthouder sterk afhankelijk is van de ondertoezichtgestelde, dat wil zeggen de gemeenteraad. In zijn toezichthoudende rol is de burgemeester in de praktijk dus onvoldoende onafhankelijk, aldus Karsten. Hierdoor kan volgens hem ruimte ontstaan voor belangenverstrengeling en niet-integer handelen waar niet tegen wordt opgetreden.[44]

Het punt over de onafhankelijke positie van burgemeesters die onder druk staat bij integriteitskwesties wordt unaniem onderschreven door burgemeesters en andere experts. Dit speelt zowel bij mogelijke kwesties in het college als de gemeenteraad en speelt extra op het moment dat de herbenoeming eraan komt. Het gebrek aan nadere richtlijnen vanuit het Rijk zorgt ervoor dat burgemeesters zich nog kwetsbaarder voelen. Dit gebrek aan richtlijnen zorgt er bovendien voor dat de aanpak van een kwestie persoonsafhankelijk wordt. Door deelnemers wordt ook aandacht gevraag voor de positie van de griffier. Ook die kan klem komen te zitten tussen de burgemeester en de gemeenteraad.

Beperkte bevoegdheden burgemeester

De burgemeester is vanuit zijn taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen de aangewezen persoon integriteitsissues aan te pakken. Hij heeft op dit moment echter geen enkele formele bevoegdheid om handhavend op te treden. De burgemeester kan geen waarschuwing uitdelen, noch een wethouder (laat staan een raadslid) voor ontslag voordragen. Daarmee heeft de burgemeester geen formele bevoegdheid om te voorkomen dat raadsleden of wethouders (bijvoorbeeld) handelingen verrichten of nevenfuncties vervullen die de integriteit van de gemeente aantasten of hiertegen handhavend op te treden.

Onduidelijke rol en positie burgemeester

Hierbij speelt ook de onduidelijkheid over de rol van de burgemeester op het gebied van integriteit. De wet geeft enkel aan dat de burgemeester een rol te vervullen heeft maar niet wat deze inhoudt. Aan zowel het preventieve als handhavende aspect van integriteit dient hij zelf invulling te geven. Dit wordt verder bemoeilijkt door de eerder aangehaalde afhankelijkheid van de raad.

Deelnemers onderschrijven dit punt. Omdat de termen “integriteit” en “bevorderen” vaag zijn is er geen gemeenschappelijk begrip over wat onder deze wettelijke taak verstaan moet worden.

41 Zie Bovend’Eert et al. (2020) - Toezicht op integriteit van wethouders en Boogers et al. (2021) - Te veel van het goede? De staat van het burgemeesters-ambt anno 2020;
42 Karsten spreekt in dit verband over een ‘Giftige cocktail’ van dat artikel 170 en 273 Gemw enerzijds en artikel 61a, 61b en 180 lid 1 Gemw anderzijds. Zie hiervoor Karsten (2019) - De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: Een kritische beschouwing;
43 Zie Boogers et al. (2021);
44 Zie Karsten (2019);

Beperkte mogelijkheden om te interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen

Leers constateert dat er een grote samenhang is tussen integriteit en goed bestuur. ‘Achter een ogenschijnlijke integriteitskwestie gaat vaak een veel breder bestuursprobleem schuil’, aldus Leers. In dat verband is relevant dat Broeksteeg aangeeft dat in de wetenschap, politiek en media is geconstateerd dat het niet eenvoudig is om gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen het hoofd te bieden. Bestaande instrumenten en bevoegdheden bieden onvoldoende mogelijkheden om in te grijpen in gemeenten waar aanhoudende bestuurlijke problemen spelen of waarin ondermijning een wezenlijk probleem is.[45] Hij constateert dat gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen niet zozeer worstelen met beleidsinhoudelijke dossiers maar veeleer met bestuurlijke processen. De bestaande instrumenten en bevoegdheden van bestuurlijk toezicht hebben echter wel veelal betrekking op ingrijpen op grond van de inhoud.[46] Ook de bevoegdheden van de Commissaris zijn in deze beperkt.

45 Zie Broeksteeg (2018) en voor een meer uitgebreide uiteenzetting over de oorzaken van aanhoudende bestuurlijke problemen Schoenmaker (2011, pp. 197-212);
46 Zie Broeksteeg (2018, p. 20);

HOOFDSTUK 5

Een aanzet tot een aanpak

In dit hoofdstuk is een aanzet tot een aanpak opgenomen. Deze bestaat uit diverse maatregelen of interventies die zijn geopperd in verschillende artikelen, onderzoeken en door experts. Deze zouden tegemoet kunnen komen aan eerdergenoemde knelpunten.

We maken uiteindelijk onderscheid tussen maatregelen in de juridische lijn en de sturingslijn. Daarnaast maken we inzichtelijk waar iets van het Rijk wordt verwacht en waar juist primair decentrale overheden aan zet zijn.

	Decentraal niveau	Stelselniveau
Juridische lijn	"Juridische" maatregelen die mogelijk zijn binnen de grenzen van de Wet. *Gedragscode, aanvullende procedures en afspraken.*	Maatregelen die niet passen binnen het huidige wettelijke kader. *Wet- en regelgeving.*
Sturingslijn	Maatregelen die betrekking hebben op de manier waarop binnen een decentrale overheid wordt omgegaan met het thema integriteit. *Bevorderen (preventief) en ingrijpen (handhavend).*	Maatregelen die betrekking hebben op ondersteuning vanuit het Rijk aan decentrale overheden. *Handreikingen, subsidie, advies, steun.*

5.1 Algemeen

Formuleer als Rijk een toekomstbeeld

Broeksteeg houdt een pleidooi voor het formuleren van een zogenoemd 'Grand design'. Daarmee doelt hij op een beeld hoe de wetgeving en het beleid ter zake van bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit over 10 jaar er uit moeten zien en waar dit aan bij zou moeten dragen. Vragen die daarin beantwoord zouden moeten worden zijn: Wat wil je inhoudelijk regelen: welke (integriteits)normen zouden er moeten zijn? Welke regelingen zouden er moeten zijn (en missen nog)? Zijn er wellicht nieuwe procedures die ontworpen moeten worden?[47]

Verduidelijk het concept van integriteit

Bij zo'n toekomstbeeld past ook een verduidelijking van het begrip integriteit. Een duidelijk(er) kader van wat integriteit inhoudt en wie dat bepaalt vormt de basis voor de verdere inrichting van procedures, regels en verdeling van bevoegdheden over Rijk, provincie en gemeenten, aldus Hoekstra, Huberts en Van Montfort.[48]

Bij deelnemers bestaat grote behoefte aan een nadere invulling van het concept integriteit. Verschillende kwesties laten volgens de aanwezigen zien dat er behoefte is aan meer centrale sturing vanuit BZK omtrent integriteit zodat integriteitsregels en -normen tussen overheden minder verschillen. Wanneer er meer landelijke duidelijkheid is hebben bestuurders en politici op lokaal niveau ook meer ruimte om comfortabel binnen de kaders te opereren en is de hoop dat integriteit minder als instrument kan worden ingezet. Dit begint bij een nadere definiëring van het begrip.

In dit licht pleiten wetenschappelijke deelnemers voor het scheiden van thema's die raken aan integriteit. Dan gaat het om ongewenst gedrag maar ook onderlinge omgang binnen de politieke arena en ondermijning. Omgangsvormen van de raad horen bijvoorbeeld thuis in het reglement van orde, niet in een gedragscode integriteit. Verder geven deelnemers aan dat er een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen wat integriteit in juridische zin is, wat integriteit in de politieke arena betekent en wat er in de maatschappelijke arena onder integriteit wordt verstaan. De definitie van integriteit kan in de verschillende arena's overlappen, maar betekent niet in elke arena precies hetzelfde.

Daarnaast wijze wetenschappelijke deelnemers op verschillende perspectieven op het vlak van integriteit: het sociaal-wetenschappelijke, het juridische en het morele. De wetenschap verwacht dat het Rijk een accent legt in deze perspectieven.

Ga voor een systematischere benadering

Door het Netwerk Goed Bestuur wordt aangegeven dat integriteitsbeleid veelal bovenop en binnen bestaande systemen wordt gepast. Het gevolg is een onoverzichtelijk geheel aan instrumenten, maatregelen en meldkanalen dat weinig samenhang kent, weinig bescherming biedt en veel te ver van de werkpraktijk afstaat. Een effectief integriteitssysteem vraagt volgens hun om het lef om bestaande systemen kritisch tegen het licht te houden en waar nodig structurele aanpassingen in het publieke bestel en overheidsorganisaties te doen.[49]
Dit betekent onder andere:

- Investeren in ethisch leiderschap
- Zet in op moreel bewustzijn
- Herijk de politiek-ambtelijke verhoudingen

Zet niet alleen in op regelgeving; besteed meer aandacht aan "de zachte kant" van integriteit

Een aanzienlijk deel van de bestuurders zit niet te wachten op gedetailleerde regelgeving. Wel is behoefte aan de ontwikkeling van vaardigheden, duidelijke procedures en eenduidige regelgeving. Het is voor hen minder van belang welke sanctie nu precies bij welke overtreding hoort. Juridisering van integriteit is wat hun betreft niet de juiste insteek.

Deelnemers geven aan dat ze het prettig zouden vinden als BZK meer de leiding neemt in "de zachte kant" van integriteit. Dit betekent dat BZK zich niet alleen richt op het opstellen van regels en verdere juridisering maar op het ondersteunen van

47 Zie Broeksteeg (2018, p. 83);
48 Zie Hoekstra, Huberts, van Montfort (2022);
49 Zie Netwerk Goed Bestuur (2021);

decentrale overheden bij het op een goede manier bespreekbaar maken van integriteit. Zowel proactief als reactief. Meer concreet worden genoemd:

- Stel een integriteitsladder op waarin nadrukkelijk de zachte kan wordt meengenomen
- Maak een nieuwe modelgedragscode met veel meer aandacht voor de zachte kant van integriteit. Met handelingsperspectief hoe je (continue) tot gezamenlijke normvinding komt
- Faciliteer het goede gesprek binnen het decentraal bestuur, zowel binnen overheden als tussen overheden
- Besteed meer aandacht aan de gedragscomponent. Leiderschap en het dagelijks handelen is veel meer van belang dan eens per jaar bewustwording aanwakkeren.

Pak als Rijk een actieve rol

Bij deze mogelijke maatregelen past een meer actieve rol van het Rijk. Bij het entameren van een discussie over wat integriteit inhoudt, bij het formuleren van een strategie op hoe bestuurlijke integriteit te versterken, bij het systematischer inbedden van integriteit binnen de overheid. Daarbij wordt onder meer verwezen naar aanbevelingen van het GRECO uit 2019. Het Rijk zou meer verantwoordelijkheid moeten nemen om richting te geven aan lokaal integriteitsbeleid en de verankering daarvan moeten stimuleren.

Deelnemers zien hier massaal een belangrijke(re) rol voor het Rijk weggelegd. Er is in het bijzonder behoefte aan meer eenduidigheid in wat integriteit inhoudt, in de procedures die daarmee samenhangen en aan andere toerusting en ondersteuning van politici, bestuurders maar ook griffiers.

Qua houding en toon verwachten deelnemers van het Rijk dat deze gericht is op normalisering van (het praten over) integriteit. Het is namelijk een onderwerp dat continue aandacht en zorg nodig heeft binnen decentrale overheden. Kies daarom ook voor een positieve (en systematische) aanpak in plaats van incident gedreven. Voor normalisering van integriteit is van belang om integriteit te linken aan zaken waar men in het dagelijks leven mee te maken krijgt, zo wordt aangegeven.

Daarnaast wordt erop gewezen hoe belangrijk het is goed te weten welk probleem je op wilt lossen en waar je naartoe werkt. Heb je dit als BZK en decentrale overheden samen niet scherp dan kom je niet verder dan allerlei “hapsnap”-maatregelen.

5.2 Ondersteuning

Maak één integraal handboek integriteit decentrale overheden

Broeksteeg komt tot het advies om tot één integraal handboek integriteit te komen ter ondersteuning van decentrale overheden. Momenteel wordt gewerkt aan de ontwikkeling daarvan.[50]

Ontwikkeling zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur

Door Boogers et al. wordt gepleit voor de ontwikkeling van een zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur. Daarmee wordt het mogelijk om als gemeente, provincie of waterschap zelf een analyse te maken van de bestuurscultuur. Het zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur kan daarmee een bijdrage leveren aan de versterking van het samenspel tussen en binnen samenleving, politiek, bestuur en ambtelijk apparaat, aldus Boogers et al.[51]

Besteed periodiek aandacht aan integriteit

Leers pleit voor het permanent agenderen van bestuurscultuur en integriteit door decentrale overheden. Daar zou met elkaar gesproken moeten worden over houding en gedrag, over de bestuursaanpak en de ruimte voor tegenspraak, en over de vraag of de omgeving voldoende veilig is om tot een echte uitwisseling met elkaar te komen, aldus Leers. Dit zou gestimuleerd kunnen worden door provincie en/of Rijk.

Naast het accent op integriteit dient er ook aandacht te zijn voor de weerbaarheid van politici, wethouders, raads- en statenleden. Dit zou volgens Leers tot het standaardaanbod vanuit gemeenten en provincies moeten behoren. Weerbaarheid moet dan wel veel breder uitgelegd worden dan alleen weerbaarheid tegen ondermijning, criminaliteit en bedreiging. Het gaat ook om beïnvloeding vanuit het netwerk en het herkennen van mogelijk niet-integere situaties. [52]

50 Zie Broeksteeg (2018);
51 Zie Boogers et al. (2022);
52 Zie Leers (2022, p. 55);

Creëer een hulpstructuur voor burgemeesters, Commissarissen en Dijkgraven

Leers pleit in zijn essay voor het opzetten van een hulpstructuur voor burgemeesters die zou kunnen bijdragen aan de noodzaak voor en behoefte aan een veilige vraagbaak. Niet alleen in het geval van een incident maar ook voor (preventief) advies. Een veilige omgeving, waar op deskundige en betrokken wijze advies en hulp geboden worden.[53]

Hulpstructuur

In plaats van de burgemeester een noodrem te geven zien deelnemers ook vooral graag dat er een vangnet naast en voor de burgemeester wordt opgezet. Opties die daarbij genoemd worden zijn het opzetten van een integriteitscommissie (zie ook eerder). Deze kan zowel binnen de gemeente worden opgezet als binnen een regio of provincie. Deze commissie kan de burgemeester en gemeenteraad ondersteunen bij mogelijke kwesties.

Een andere optie is vanwege de kwetsbaarheid van de burgemeester de cvdK een grotere rol te geven bij integriteit binnen gemeenten. Deze ingrepen zorgen ervoor dat de verantwoordelijkheid voor integriteit meer een gedeelde verantwoordelijkheid wordt en niet uitsluitend bij de burgemeester ligt. Op provinciaal of regionaal niveau zouden dan ook de kennis en kunde aanwezig moeten zijn om een burgemeester te ondersteunen.

5.3 Normen, procedures en bevoegdheden

Maak regelgeving op een aantal specifieke punten

Broeksteeg doet het advies om in de Gemeentewet regels op te nemen over de omgang met financiële belangen van politieke ambtsdragers. Belangenverstrengeling, of de schijn daarvan, ligt volgens hem namelijk op de loer wanneer een politieke ambtsdrager financiële belangen heeft in organisaties of ondernemingen die een relatie met de betreffende overheid hebben, dan wel waarover deze overheid besluiten neemt. Het kan dan gaan om een subsidierelatie, maar ook om belangen in bedrijven, die voor de ruimtelijke ordening of voor milieuvoorschriften van gemeente of provincie afhankelijk zijn. Ook pleit hij voor een wettelijke regeling ter voorkoming of regulering van zogenoemde ‘draaideurconstructies’ of lobbywerkzaamheden.[54]

Deelnemers komen verder nog tot de volgende concrete suggesties als het gaat om wetgeving:

- Herbeoordeling van incompatibiliteiten;
- Een verbod voor een wethouder om boven een bepaald percentage (bijvoorbeeld 90%) de functie in deeltijd te vervullen;
- Verplicht stellen van risicoanalyses integriteit;
- Verbieden van dubbelfuncties als raadslid en statenlid of wethouder en statenlid;
- Verbieden van niet functiegebonden nevenfuncties voor bestuurders binnen de betreffende gemeente, provincie of waterschap.

Standaardisering van procedures voor integriteitsonderzoek

Omdat integriteitsonderzoek op dit moment op uiteenlopende wijze plaatsvindt wordt door Broeksteeg aangegeven dat een meer gestandaardiseerde procedure, waarin rekening wordt gehouden met aspecten van (onder meer) hoor en wederhoor en privacy, wenselijk is.[55] Hij noemt in dit verband de kwestie rond de voormalige burgemeester van Weert, Jos Heijmans, waarbij volgens hem onvoldoende is geregeld wie moet handelen indien de burgemeester (of cvdK) zelf in een integriteitskwestie terecht komt. Een nadere regeling hieromtrent is volgens hem wenselijk. Ook onderzoekers van de Radboud Universiteit pleiten voor duidelijkere procedures in geval van vermeende integriteitsschendingen of voor het beleggen van de verantwoordelijkheid tot het doen van onderzoek bij een nationaal instituut.[56]

Dit wordt onderschreven door experts. Wel wordt aangegeven dat de ondersteuning verder moet reiken dan het opstellen van een formele procedure voor het doen van onderzoek. Het gaat ook om de fase daarvoor en daarna. Daarvoor draait het namelijk om de vaardigheid een goed gesprek te kunnen voeren en problemen op te lossen voordat deze ontstaan. Erna draait het om het bieden van nazorg.

Deelnemers pleiten voor zo’n integrale checklist/stappenplan/ladder over de te doorlopen processtappen waarbij, indien aan de orde, uiteindelijk tot een onderzoek met een goede vraagstelling wordt gekomen. Van belang is hierbij onderscheid te maken tussen vermeende harde integriteitsschendingen (corruptie) en zachte (gedrag). Ook is van belang rollen en verantwoordelijkheden hierin op te nemen.

53 Zie Leers (2022, pp. 49-51);
54 Zie Broeksteeg (2022);
55 Zie Broeksteeg (2022, p. 82);
56 Zie Hoekstra, Huberts & van Montfort (2022, p. 10)

Breng uniformiteit aan in normen waaraan getoetst wordt

Er is niet alleen behoefte aan uniformering van procedures. Deelnemers zien ook een rol voor het Rijk in het scheppen van duidelijkheid over de normen aan de hand waarvan gedrag wordt beoordeeld. Dit zou bij moeten dragen aan de eenduidigheid van oordelen over gedrag.

Introduceer een keurmerk voor onderzoeksbureaus

Door deelnemers wordt geopperd een keurmerk te introduceren voor bureaus die integriteitsonderzoek uitvoeren. Om dit keurmerk te krijgen zou dan voldaan moeten worden aan bepaalde vereisten.

Mogelijkheden tot sanctionerend optreden door burgemeester

Hierbij valt te denken aan het creëren van bevoegdheden die de burgemeester in staat stelt sanctionerend op te treden. Daarbij kan volgens Broeksteeg gedacht worden aan een formele waarschuwing van de burgemeester, of aan schorsing als raadslid, na een besluit van de raad op voordracht van de burgemeester. Dat zijn volgens hem vergaande voorstellen, die het vrije mandaat van het raadslid beperken en daarom zorgvuldige overweging behoeven.[57]

Vanuit verschillende hoeken worden wel kanttekeningen geplaatst bij het creëren van deze wettelijke bevoegdheden omdat bij de inzet daarvan dezelfde spanning speelt als eerder geschetst. Leers geeft hierover aan dat de burgemeester bij de inzet van deze bevoegdheden altijd in een lastig parket komt gezien zijn afhankelijkheid van de raad.[58] Door sommigen wordt dan ook voorgesteld de positie van de commissaris van de Koning bij integriteitskwesties te verstevigen of de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit naar de commissaris van de Koning over te hevelen.[59]

Door een deel van deelnemers, daaronder begrepen de burgemeesters, worden serieuze kanttekeningen geplaatst bij het geven van meer bevoegdheden aan burgemeesters. Zij zien hierin geen oplossing. De relatie tussen de burgemeester en de raad is precair, vooral in de herbenoemingsperiode. Daarmee is niet altijd de basis aanwezig om van deze bevoegdheden gebruik te (kunnen) maken.

Zet in op een integriteitscoördinator en externe vertrouwenspersoon

Het idee van deelnemers is dat het aanstellen van iemand binnen gemeente, provincie of waterschap die zich specialiseert in integriteit en ervoor zorgt dat er meer kennis en kunde aanwezig is binnen de eigen organisatie. Bovendien krijgt het onderwerp daarmee (automatisch) meer aandacht. Ook zorgt het ervoor dat een integriteitskwesties " niet alleen op het bordje van de burgemeester" komt te liggen.

Ook wordt geopperd dat een extern vertrouwenspersoon kan worden aangesteld binnen een decentrale overheid, regio of anderszins. Bij deze persoon kan dan te rade worden gegaan op het moment dat er een vraagstuk speelt op het gebied van integriteit.

Risicoanalyse integriteit

Het voornemen van de minister is om bij wet de risicoanalyse integriteit voor wethouders verplicht te stellen. Leers gaat een stapje verder en geeft aan het wenselijk te vinden dat de risicoanalyse niet slechts eenmalig plaatsvindt maar na verloop van tijd, bijvoorbeeld elke twee jaar, wordt herhaald. En in ieder geval zeker als er relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden in de persoonlijke situatie van de betreffende persoon. Wel is verduidelijking en uniformering van de spelregels voor uitvoering van een risicoanalyse daarbij op zijn plaats, aldus Leers.[60]

57 Zie Broeksteeg (2022, p. 87);

58 Zie Leers (2022, p. 36);
59 Zie Boogers et al. (2021, p. 7);
60 Zie Leers (2022, p. 36);

Door deelnemers wordt aangegeven dat het ook voor raadsleden zinvol zou zijn een dergelijke risicoanalyse te doen. De resultaten zouden dan onderling gedeeld kunnen worden. Daarmee normaliseer je het gesprek over integriteit, zo wordt aangegeven. Of een dergelijk gesprek werkt is wel afhankelijk van de houding en medewerking van iedereen.

Concretisering taak burgemeester, commissaris en dijkgraaf

Zoals eerder aangegeven geeft de wet geen richting aan de wijze waarop de burgemeester de bestuurlijke integriteit dient te bevorderen. Gedacht kan worden aan nadere concretisering van deze taak in de wet. Dit geeft burgemeesters niet alleen de plicht maar mogelijk een nog duidelijker mandaat en ruggensteun om hun rol op het gebied van integriteit te pakken.[61]

Dit punt wordt nadrukkelijk onderschreven door deelnemers en in het bijzonder burgemeesters. Het zou hen helpen als vanuit het Rijk duidelijker wordt aangegeven wat hun taak is op het gebied van integriteit. Wat wordt er nu verwacht van een burgemeester als gesproken wordt over “bevorderen” en wat dient onder “integriteit” te worden verstaan?

Instelling integriteitscommissie

Door het instellen van de een integriteitscommissie binnen een gemeente, provincie of waterschap deelt de burgemeester, Commissaris of Dijkgraaf de verantwoordelijkheid voor de bevordering van integriteit met anderen. Deze commissie kan verschillende gedaanten en bevoegdheden hebben. Leers geeft aan dat deze commissie er vooral is om te adviseren en niet om te besluiten.[62]

Door deelnemers is uitgebreid over een dergelijke commissie gesproken. De potentie daarvan wordt alom ingezien maar er is nog geen gedeeld begrip van wat een dergelijke commissie doet en hoe deze is samengesteld. De potentie zit hem erin dat integriteit hiermee veel meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt. Ook kan een dergelijke commissie de burgemeester wat meer uit de wind houden in het geval van een integriteitsonderzoek.

61 Zie Leers (2022, p. 48);
62 Zie Leers (2022, p. 46);

Qua takenpakket van zo’n commissie kan gedacht worden aan advisering van de burgemeester over preventieve aandacht voor integriteit, het adviseren van raadsleden bij vragen of het begeleiden van een onderzoek naar een vermoeden van een integriteitsschending. Het risico bestaat dat zo’n commissie politiek wordt en in kleine gemeente is de vertrouwelijkheid van zo’n commissie lastig te borgen. Een alternatief zou daarom ook kunnen zijn om provincie of regionaal een commissie in te stellen.

Kaders of inspiratie vanuit BZK voor het instellen van een integriteitscommissie zouden decentrale overheden kunnen helpen. Dan gaat het bijvoorbeeld om takenpakket, mandaat en samenstelling (intern, extern, combinatie) van zo’n commissie.

Denk na over een maximale termijn voor politieke ambtsdragers

Een deel van de deelnemers zou graag zien dat er een maximale ambtstermijn voor politieke ambtsdragers in de wet wordt vastgelegd. Dit hoeft niet twee keer 4 jaar te zijn, maar sommige politieke ambtsdragers zitten bijvoorbeeld decennialang in het college of de raad. Dit heeft het risico dat er een cultuur ontstaat van “zo doen wij het hier”, die niet altijd past bij meer actuele en gewenste normen, waarden en omgangsvormen.

Toepassing van een escalatieladder en protocol bij verboden handelingen

Elzinga pleit voor het maken van een adequaat handelingskader in het geval van een verboden handeling. Daarvoor is behoefte aan adequate omgangsvormen en procedures, met daarbij een hoofdrol voor burgemeester en griffier en neergelegd in een protocol met daar een escalatieladder. Dit is volgens hem echter pas mogelijk na vereenvoudiging van de wettelijke ordening van de verboden handelingen, waarbij wordt voorzien in een oplopend scala van maatregelen en sancties, kan echt een beter toepasbaar en helder integriteitsinstrument ontstaan.[63]

Maatregel ter voorkoming van ondermijning

Ter voorkoming van ondermijning noemt Broeksteeg nog de optie van een wettelijke mogelijkheid tot het verrichten van naslag voor de AIVD en fiscaal onderzoek door de Belastingdienst bij de benoeming van raadsleden of wethouders, althans indien daartoe aanleiding bestaat. Daarnaast kan worden gedacht aan een uitbreiding van de verboden handelingen, waardoor de raadszetel komt te vervallen, en de uitbreiding van de delicten waarbij de rechter als bijkomende straf uitsluiting van het kiesrecht of een verbod op bekleding van een bestuurlijke functie kan uitspreken.[64]

63 Zie Elzinga (2022);
64 Zie Broeksteeg (2022, pp. 61-62);

HOOFDSTUK 6

Literatuur

Onderstaand een overzicht van de geraadpleegde literatuur inclusief link.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022, februari). Essaybundel: Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie. Beschikbaar via: *https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/bouwstenen-voor-het-bevorderen-van-een-integer-decentraal-bestuur/*.

- Kamerstukken II 2021/22, 35925-VII, nr. 164. Brief van de minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: *https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-164.html*.

- Boogers, M., van Zuydam, S., Peters, K., van Meijeren, J. & Woudstra, N. (2022, augustus). Van Alkmaar tot Zevenaar, beelden van bestuurscultuur. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: Beelden van Bestuurscultuur, van Alkmaar tot Zevenaar | Kennisbank Openbaar Bestuur (*kennisopenbaarbestuur.nl*).

- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2021, januari). Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: *https://open.overheid.nl/repository/ronl-811d4daf-da11-4f41-b1d9-8ea26cd8ca58/1/pdf/eindrapport-onderzoek-teveel-van-het-goede-de-staat-van-het-burgemeestersambt-anno-2020.pdf*.

- Bovend'Eert, P., Broeksteeg, J., Doeleman, W. & De Cloe, D. (2020). Toezicht op integriteit van wethouders. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Beschikbaar via: *https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Arepository.ubn.ru.nl%3A2066%2F227002*.

- Broeksteeg, H. (2018, januari). Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: *https://15-interveniëren-in-gemeenten-met-aanhoudende-bestuurlijke-problemen-rapport-broeksteeg-januari-2018.pdf* (*kennisopenbaarbestuur.nl*).

- Broeksteeg, H. (2022, februari). Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig? in Essaybundel: Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie (pp. 6-57). Beschikbaar via: *https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2022/03/08/essaybundel-bouwstenen-voor-het-bevorderen-van-een-integer-decentraal-bestuur*.

- Elzinga, D.J. (2022, oktober). Verboden handelingen raadsleden niet goed geregeld: Het toepassen van een escalatieladder en een protocol is aan te bevelen. Beschikbaar via: *https://www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/column-elzinga-gemeenteraden-moeten-en-kunnen-beslissen-over-res-inbreng-2/*

- Hoekstra, A., Huberts, L & van Montfort A. (2022, 20 januari). Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government. Public Integrity. Beschikbaar via: *https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204*.

- Huberts, L. (2005, 23 februari). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Beschikbaar via Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving : *wie de schoen past.... — Vrije Universiteit Amsterdam (vu.nl)*.

- Huberts, L., Kaptein, M. & de Koning, B. (2019, 26 januari). Struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets – Politieke Integriteitsindex 2018. Volkskrant. Beschikbaar via: *De Politieke Integriteitsindex: politici struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets (volkskrant.nl)*.

- Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtstaat: Een kritische beschouwing. Nederlands Juristenblad. Beschikbaar via: *https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/29663852/NJB14_Wetenschap.pdf*.

- Korteweg, A. (2022, mei t/m juni). Reeks artikelen van Korteweg in de Volkskrant. Volkskrant. Beschikbaar via: *https://www.volkskrant.nl/search?query=Ariejan+Korteweg+integriteit*.

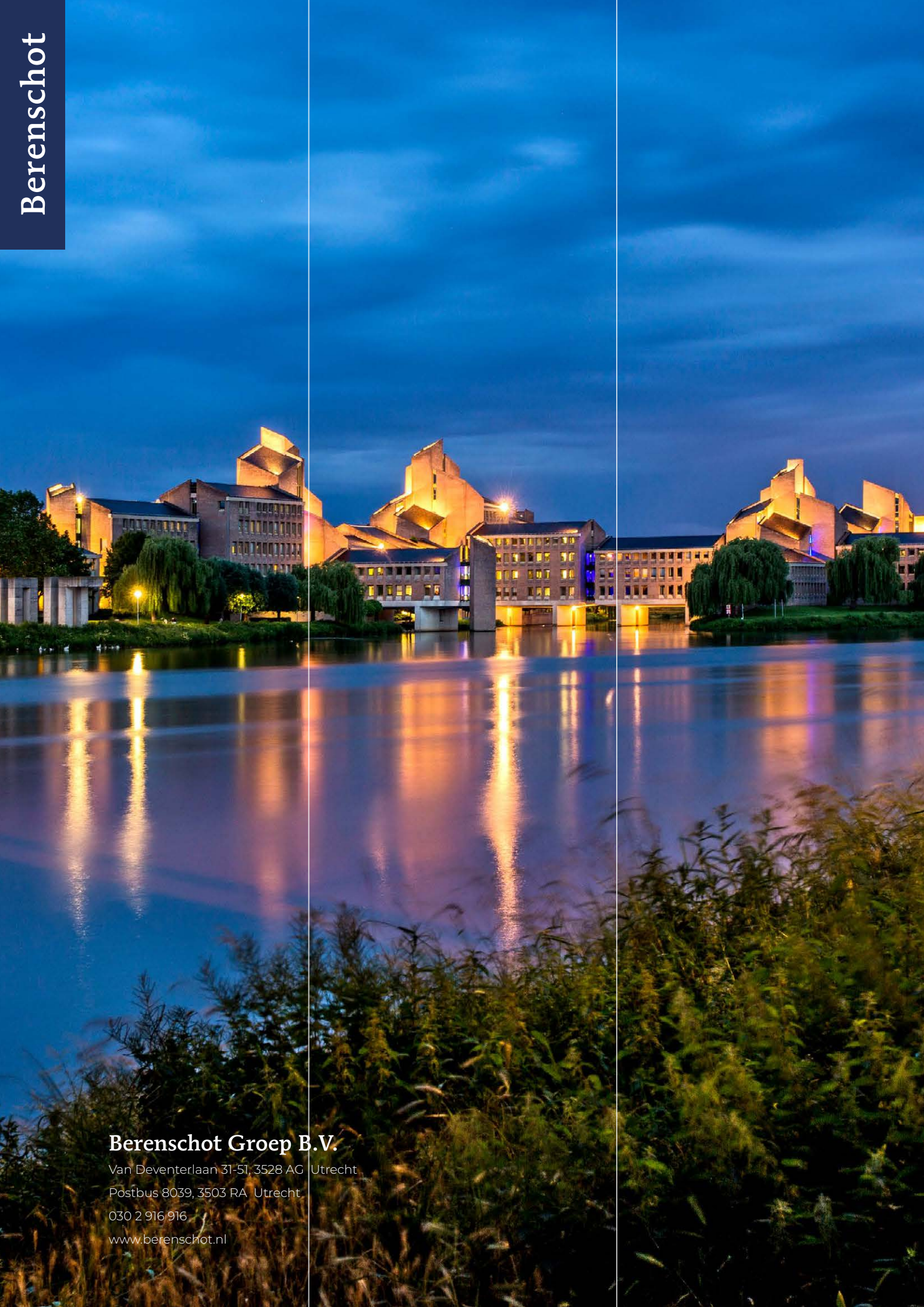
- Leers, G. (2022, februari). Van afrekencultuur naar hulpstructuur Een beschouwing over integriteit en integriteitsbeleving op lokaal niveau in Essaybundel: Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie (pp. 58-92). Beschikbaar via: *https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2022/03/08/essaybundel-bouwstenen-voor-het-bevorderen-van-een-integer-decentraal-bestuur. Brandbrief Integriteit. Netwerk Goed Besturen. Beschikbaar via: https://www.netwerkgoedbesturen.nl/brandbrief/*.

- Nieuwsuur (2022, 29 oktober). Roep om duidelijke regels voor integriteitsonderzoeken. NOS. Beschikbaar via: *https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2450266-roep-om-duidelijke-regels-voor-integriteitsonderzoeken*.

- Van de Groep, M. & Kossen, E. (2022, 5 november). Sinds The Voice overal integriteitsonderzoekers, maar hoe integer zijn deze bureaus zelf. De Limburger. Beschikbaar via: *https://www.limburger.nl/cnt/dmf20221105_93568227*.

- Van Dijk, T. (2022, 27 oktober). Aangifte tegen onderzoeksbureau in zaak Gijs van Dijk: 'geen vergunning'. HP De Tijd. Beschikbaar via: *https://www.hpdetijd.nl/2022-10-27/aangifte-tegen-onderzoeksbureau-in-zaak-gijs-van-dijk-geen-vergunning/*.

Berenschot



Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl