

MEMO

Griffie

Aan	Commissie Cultuurverandering
Van	Wolbert Meijer
Afdeling	Griffie
CC	
Datum	september 2013
Onderwerp	Integriteit op de politieke agenda

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Integriteit van ambtenaren	2
1.1. Ambtenarenwet	2
1.2. Modelaanpak	2
1.3. Rapport BIOS	2
1.4. Situatie gemeente Groningen	2
1.5. Advies griffie	3
2. Integriteit van politiek ambtsdragers	4
2.1. Modelaanpak	4
2.2. Handreiking VNG	4
2.3. Situatie gemeente Groningen	4
2.4. Advies griffie	4
Bijlage 1: Vergelijking gedragscodes	6
Bijlage 2: Concept Plan van aanpak	9

Samenvatting advies griffie

1. Verzoek het college om de raad te informeren over het integriteitsbeleid van de gemeente Groningen aan de hand van de Ambtenarenwet en de zgn. Modelaanpak
2. Agendeer deze informatie in de eerstvolgende P&O-commissie (april 2014)
3. Leg tijdens of na deze bespreking (desnoods bij motie) vast welke punten de jaarlijkse rapportage integriteit in de gemeenterekening dient te bevatten.
4. Agendeer voortaan dit onderdeel van de rekening voor de jaarlijkse P&O-commissie.¹
5. Beleg jaarlijks een bijeenkomst voor raads- en collegeleden over integriteit van politieke ambtsdragers
6. Ga tijdens deze sessies het gesprek aan over waarden en normen m.b.t. integriteit, en zoom vervolgens in op items uit de gedragscode, zo mogelijk a.d.h.v. casuïstiek.
7. Laat de eerste van deze sessies mede gericht zijn op het herzien van de bestaande gedragscodes

¹ Dit onderdeel van de rekening moet dan dus iets eerder beschikbaar zijn dan de rest van de rekening, óf de P&O-commissie moet niet in april, maar later in het jaar worden gepland.

Inleiding

Dit memo is in concept voorgelegd aan het presidium van 4 september jl. Het presidium heeft ermee ingestemd dit memo ter bespreking aan uw commissie voor te leggen.

Het onderwerp 'integriteit' krijgt de laatste jaren veel aandacht. Er zijn diverse 'kwesties' in het nieuws geweest en er is ook het nodige over gepubliceerd. BING² en BIOS³ timmeren aan de weg om het thema op de agenda's te krijgen en hun ondersteuning aan te bieden.

Een goede aanleiding om hier ook in Groningen aandacht aan te gaan besteden is de in 2014 voorziene raadswisseling. Er moet nagedacht worden over een testament van de oude raad en een introductieprogramma voor de nieuwe. Daarin kan 'integriteit' een belangrijk thema vormen, zeker gezien de aandacht die besteed is en nog steeds besteed wordt aan cultuur(-verandering). Daar komt bij dat de Groninger gedragscodes voor raadsleden en collegeleden o.i. aanpassing verdienen op basis van de in 2011 verschenen handreiking annex modelgedragscode van de VNG⁴.

Als het over integriteit gaat, moet onderscheid worden gemaakt tussen integriteit van politieke ambtsdragers (raads- en collegeleden) en integriteit van ambtenaren. Voor de eerste vorm van integriteit is de raad verantwoordelijk, de tweede valt onder de verantwoordelijkheid van college (bestuurlijk) en gemeentesecretaris (ambtelijk). Toch willen wij eerst iets over dat laatste zeggen.

² Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, www.bureauintegriteit.nl

³ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, www.integriteitoverheid.nl

⁴ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/publicaties/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers>

1. Integriteit van ambtenaren

1.1. Ambtenarenwet

Sinds 2006 is in de Ambtenarenwet vastgelegd dat het bevoegd gezag van ambtenaren verplicht is een integriteitsbeleid te voeren, waarbij in ieder geval aandacht is voor het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het moet een vast onderdeel zijn van het personeelsbeleid: het moet aan de orde komen in functioneringsgesprekken en werkoverleggen, en er moet scholing en vorming op het gebied van integriteit worden aangeboden. Ook moet er een gedragscode worden opgesteld. Tenslotte – en daar gaat het nu om – moet er jaarlijks aan (in ons geval) de raad verantwoording worden afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode⁵.

1.2. Modelaanpak

In de 'Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' wordt aangegeven hoe genoemd integriteitsbeleid vorm zou moeten krijgen⁶. Zo wordt aanbevolen het beleid in een schriftelijk document vast te leggen, periodiek onderzoek te doen naar kwetsbare handelingen, functies en processen, voorschriften en maatregelen te nemen in het kader van informatiebescherming en een vertrouwenspersoon of –instantie integriteit te benoemen. En ook hier weer de aanbeveling om het politiek verantwoordelijk of vertegenwoordigend orgaan te betrekken bij de ontwikkeling en de evaluatie/verantwoording van het integriteitbeleid.

1.3. Rapport BIOS

Dit jaar kwam BIOS met het rapport 'Integriteit verankeren', waarin de kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector tegen het licht wordt gehouden⁷. Het richt zich speciaal op ministeries, provincies en waterschappen, maar geeft aan dat eerdere onderzoeken uitwijzen dat de situatie bij de gemeenten vrijwel gelijk is. En die situatie is dat het integriteitsbeleid kampt met achterstallig onderhoud: teveel organisaties beschikken nog niet over een overkoepelend integriteitsbeleidsplan, benoemen geen concrete doelstelling en activiteiten en hebben nog geen integriteitsfunctionaris aangewezen. Het komt voor dat wat organisaties beschouwen als een integriteitsbeleidsplan alleen een gedragscode is of een aantal onsamenhangende stukken.

1.4. Situatie gemeente Groningen

De vraag is nu hoe de situatie bij de gemeente Groningen is. Rond de invoering van de nieuwe ambtenarenwet was er aandacht voor integriteitsbeleid. Op een vraag van de rekenkamercommissie (september 2004) bleek dat er geen systematische inventarisatie en monitoring van risicovolle posities plaatsvond. Het college beloofde toen een plan van aanpak en kwam zowel eind 2005 als begin 2006 met een rapportage integriteitsbeleid naar de raad. In februari 2006 besloot de raad dat er jaarlijks over het gevoerde integriteitsbeleid moest worden gerapporteerd in de paragraafbedrijfsvoering van de gemeenterekening. Ten behoeve van die rapportage moesten de volgende gegevens worden geregistreerd: het aantal afgelegde ambtseden, een lijst van gemelde nevenfuncties, een overzicht van het aantal en de aard van incidenten die tot disciplinaire maatregelen hadden geleid, en een overzicht van kwetsbare functies., Sindsdien wordt

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947>, artikel 125quater

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.html>

⁷ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Nieuws/2013/Integriteit_Verankerd.pdf

hier een alinea aan gewijd in de gemeenterekening, waarin wordt gemeld het onder de aandacht brengen van het integriteitsbeleid bij nieuwe medewerkers, het aantal ambtseden, het aantal gemelde nevenwerkzaamheden (+ toegestaan of afgewezen), en het aantal integriteitsincidenten die tot disciplinaire maatregelen hebben geleid.

1.5. Advies griffie

Hoewel het personeelsbeleid (en dus ook het integriteitsbeleid) valt onder de verantwoordelijkheid van het college, is het volgens de griffie aan te bevelen hier conform de ambtenarenwet en de modelaanpak in het politieke gesprek tussen college en raad meer aandacht aan te besteden. Dat kan via een wat meer inhoudelijke subparagraaf in de gemeenterekening, ter bespreking in de jaarlijkse P&O-commissie. In eerste instantie zou de raad, gelet op de landelijke publiciteit rond dit onderwerp de afgelopen jaren, aan het college kunnen vragen haar aan de hand van de punten uit de ambtenarenwet (verplicht) en de modelaanpak (aanbevolen) te informeren over het integriteitsbeleid van de gemeente Groningen (waarbij dus geldt dat integriteitsbeleid meer is dan het hebben van een gedragscode en een klokkenluidersregeling en het doen aan bewustwording). Deze informatie zou vervolgens besproken kunnen worden in de eerstvolgende P&O-commissie (april 2014). Naar aanleiding van die bespreking zou de raad vervolgens kunnen aangeven welke punten de jaarlijkse rapportage integriteit in de gemeenterekening voortaan tenminste moet bevatten. Dit onderdeel van de gemeenterekening kan dan vervolgens vast agendapunt worden tijdens de jaarlijkse P&O-commissie.

2. Integriteit van politieke ambtsdragers

2.1. Modelaanpak

Over het integriteitsbeleid t.a.v. politieke ambtsdragers is bij wet minder vastgelegd. De Gemeentewet regelt echter wel nadrukkelijk dat nevenfuncties openbaar gemaakt moeten worden, dat sommige functies onverenigbaar zijn met de desbetreffende politieke functie, dat er een zuiveringseed moet worden afgelegd en dat verschillende handelingen voor de politiek ambtsdrager verboden zijn⁸. Daarnaast bepaalt de Algemene Wet Bestuursrecht dat een bestuursorgaan ertegen moet waken dat leden van dat bestuursorgaan die een persoonlijk belang bij een besluit hebben de besluitvorming beïnvloeden⁹. De al eerder genoemde Modelaanpak uit 2006¹⁰ adviseert verder het opstellen en goed kenbaar maken van een gedragscode, het melden van financiële belangen, het nemen van maatregelen gericht op informatiebescherming en het treffen van een regeling voor het aannemen van geschenken of uitnodigingen.

2.2. Handreiking VNG

In 2011 komt de VNG met een handreiking integriteit die veel verder gaat¹¹. M.b.t. belangenverstrengeling wordt bijv. niet alleen gesproken over het melden van nevenfuncties en financiële belangen, maar ook over het maken van afspraken hoe te handelen in situaties dat persoonlijke belangen de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan en situaties die de schijn van onzuivere oordeelsvorming kunnen oproepen. In het kader van informatiebescherming zouden er afspraken moeten worden gemaakt over zorgvuldige omgang met informatie waarover men uit hoofde van het politiek ambt beschikt. Er wordt gesproken over hoe om te gaan met onkostendeclaraties, het gebruik van voorzieningen van de gemeente en buitenlandse reizen, en over risico's t.a.v. inkopen en aanbesteden. Tenslotte wordt geadviseerd om het onderwerp integriteit regelmatig te laten terugkeren op de politieke agenda; het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers zou één keer per jaar moeten worden geëvalueerd, beoordeeld en evt. worden bijgesteld. De handreiking gaat gepaard met een model gedragscode.

2.3. Situatie gemeente Groningen

In de Gemeente Groningen komt het onderwerp integriteit van politieke ambtsdragers ad hoc wel eens ter sprake. Verder zijn er gedragscodes en uiteraard worden eden afgelegd en geheimhoudingsverklaringen getekend.

2.4. Advies griffie

De griffie adviseert om hierin conform de handreiking van de VNG meer aandacht aan te besteden. Het is beter als er een cultuur heerst waarin – als er nog niets aan de hand is – hierover open en eerlijk het gesprek met elkaar wordt aangegaan, dan dat gewacht wordt op de eerste 'kwestie'. Ook naar de inwoners van de Stad is het belangrijk om uit te stralen dat de lokale politiek integriteit hoog in het vaandel heeft en er op regelmatige basis het gesprek over aangaat. Dat kan het vertrouwen in de politiek vergroten.

⁸ Voor raadsleden GW art. 12-15, voor wethouders GW art. 36b, 41a, 41b, 41c, en voor de burgemeester GW art. 64-69

⁹ AWB art. 2:4

¹⁰ Zie noot 5

¹¹ Zie noot 3

Een goed aanknopingspunt voor het gesprek is de gedragscode. Wie de beide gedragscodes van de gemeente Groningen (voor raads- resp. collegeleden) vergelijkt met het model van de VNG (voor raads- en collegeleden samen) – zie bijlage – komt tot de conclusie dat Groningen m.n. op het gebied van belangenverstrengeling en informatiebescherming wel erg weinig heeft geregeld. Dit kan een goede aanleiding zijn om juist hierover met elkaar in gesprek te gaan. Dat is beter dan ‘gewoon’ te besluiten de VNG gedragscode over te nemen. Een gedragscode gaat pas leven als die van onderop vorm krijgt. Zoals geconcludeerd wordt n.a.v. een minisymposium over integriteit in Maastricht in 2008: “Integriteit, inclusief belangenverstrengeling, is niet in regels te vatten en heeft een permanent karakter. Het moet “tussen de oren zitten”. Een gedragscode, die in een interactief proces mét en vóór de raad tot stand is gekomen, kan aan dit bewustwordingsproces sterk bijdragen.”¹²

De griffie adviseert daarom jaarlijks een bijeenkomst over integriteit te organiseren voor raads- en collegeleden. Deze sessie kan deels het karakter dragen van een zogenaamd ‘socratisch gesprek’, waarin de deelnemers elkaar bevragen op waarden en normen die samenhangen met integriteit. De modelgedragscode van de VNG wordt bijvoorbeeld voorafgegaan door vijf kernbegrippen die leidend zouden moeten zijn bij integriteitsbeleid: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Deze begrippen lenen zich heel goed voor zo’n gesprek. Vervolgens zou verder ingezoomd kunnen worden op items als belangenverstrengeling en informatiebescherming, zo mogelijk aan de hand van casuïstiek. Tenslotte kan dan worden gesproken over het vastleggen of herijken van afspraken in de gedragscode. Desgewenst kan voor deze sessies gebruik gemaakt worden van bijv. BING of BIOS. Om tot een open en veilig gesprek te komen dienen deze bijeenkomsten een besloten karakter te krijgen. Wel is het goed om achteraf via een kort verslag bekendheid aan de bijeenkomst te geven.

Gezien het feit dat er in het komende seizoen een raadswisseling zal plaatsvinden, is het niet zo zinvol is om nog met de oude raad een dergelijke sessie te organiseren. Het lijkt ons beter om dit memo te agenderen voor de eerstkomende vergadering van de commissie Cultuurverandering, aangevuld met een ‘plan van aanpak’ voor de nieuwe raadsperiode. De commissie kan dan aan de griffie de opdracht geven zorg te dragen voor verdere uitwerking en e.e.a. na de raadswisseling z.s.m. te agenderen.

¹² Balanceren met belangen. Integriteit in het openbaar bestuur. Verslag van een minisymposium in Maastricht, 2008, p. 45
(http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Minisymposium_integriteit_de_f.pdf)

Bijlage 1: Vergelijking gedragscodes

Algemeen

- Groningen heeft twee aparte gedragscodes: een korte voor raadsleden en een uitgebreide voor collegeleden
- VNG komt met één algemene gedragscode voor alle politieke ambtsdragers

Belangenverstremgeling

- Raadsleden Groningen:
 - Niet geregeld
- Collegeleden Groningen:
 - Nevenfuncties: bespreken in college (incl. vergoedingen etc)
 - Voorkomen schijn bevoordeling in PPS-relaties
 - Na aftreden twee jaar uitgesloten van beloonde werkzaamheden gemeente
 - Geen diensten / faciliteiten aannemen die onafhankelijke positie beïnvloeden
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Opgave financiële belangen
 - 1 jaar na aftreden uitgesloten van betaalde werkzaamheden
 - Melden als onafhankelijke oordeelsvorming in geding kan zijn
 - Onthouding van deelname aan besluitvorming over opdrachten indien persoonlijke relatie met aanbieder
 - Geen nevenfunctie die structureel risico vormen voor integriteit
 - Opgave nevenfuncties t.b.v. openbaarmaking
 - Geen behoud inkomsten uit q.q. nevenfuncties en bij voltijd bestuurder verrekening van andere inkomsten uit nevenfuncties

Informatie

- Raadsleden Groningen
 - Niet geregeld
- Collegeleden Groningen
 - Geen misbruik t.g.v. zichzelf of relaties
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Zorgvuldige en correcte omgang; vertrouwelijke gegevens veilig opbergen, computerbestanden beveiligd
 - Geen informatie achterhouden
 - Geen vertrouwelijke of geheime informatie verstrekken
 - Geen misbruik tbv zichzelf / relaties
 - Verantwoorde omgang met mail/internet-faciliteiten en gemeentelijke social media

Geschenken, diensten en uitnodigingen

- Raadsleden Groningen
 - Melden in fractievoorzittersoverleg wanneer vermoeden van opzet van beïnvloeding bestaat
 - Niet op huisadres, indien toch: melden in fractievoorzittersoverleg
 - Waarde boven 50 euro: terugsturen
- Collegeleden Groningen
 - Geschenken boven 50 euro > melden en tbs gemeente
 - Niet op huisadres, indien toch: melden in college
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Niet accepteren als onafhankelijke positie kan worden beïnvloed, weigeren in onderhandelingsituaties
 - Melden en registreren
 - Boven de 50 euro > eigendom gemeente
 - Niet op huisadres: melden
 - Aanbiedingen privéwerkzaamheden / -goederen niet accepteren
 - Uitnodigingen op kosten van derden bespreken

Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse dienstreizen

- Raadsleden Groningen
 - Gebruik gemeentelijke voorzieningen oor privé-doeleinden: in beginsel niet toegestaan
 - Meereizen derden t.l.v. gemeente: alleen op uitnodiging ontvangende partij en in belang gemeente; op eigen kosten: melden in fractievoorzittersoverleg
 - Verlengen voor privé-doeleinden: op eigen kosten en melden in fractievoorzittersoverleg
- Collegeleden Groningen
 - Vergoeding alleen als hoogte en functionaliteit aannemelijk kunnen worden gemaakt
 - Niet declareren wat anderszins al wordt vergoed
 - Afwikkeling via vastgestelde adm procedure
 - Vast formulier, betalingsbewijs bijvoegen, functionaliteit vermelden
 - Binnen een maand declareren, voorschotten binnen een maand afrekenen
 - Creditcards: gemeentesecretaris zorgdrager; vastgelegd waarvoor te gebruiken
 - Vast formulier, betalingsbewijs, functionaliteit (zie decl.)
 - Alleen gebruiken voor te vergoeden uitgaven
 - Bij twijfel: GS > BGM > College
 - Evt terugbetalen
 - Gebruik gemeentelijke voorzieningen oor privé-doeleinden: in principe niet toegestaan
 - Evt. bruikleenovereenkomst fax, mobiel, compu

- Dienstauto met chauffeur: indien in belang van gemeente; gebruik centraal registreren; college kan besluiten: ook voor woon-werk of uitoefening q.q. nevenfuncties
- Reizen buitenland: toestemming college nodig
 - Vooraf info over m.n. doel, gezelschap en kosten
 - Uitnodigingen van en op kosten van derden: bespreken in college, toetsen op risico belangenverstremgeling
 - Altijd verslag; idem vermelding in jaarrekening
 - Meereizen partner tlv gemeente: alleen op uitnodiging en in belang gemeente; betrekken in besluitvorming
 - Meereizen anderen tlv gemeente niet toegestaan; op eigen kosten: betrekken in besluitvorming
 - Verlengen voor privé-doeleinden: betrekken in besluitvorming, op eigen kosten
 - Uitgaven ivm reis vergoed indien functioneel geacht
- Politieke ambtsdragers VNG
 - Vergoed als hoogte en functionaliteit kunnen worden aangetoond; terughoudendheid bij declareren uitgaven op grens privé-publiek
 - Geen declaratie indien anderszins vergoed
 - Bij twijfel over declaratie of gebruik creditcard > BGM > evt. raad cq college
 - Reizen: vooraf toestemming, gemeentelijk belang doorslaggevend, raad op de hoogte stellen
 - Meereizen partner tlv gemeente: alleen op uitnodiging en in belang gemeente, bij besluitvorming betrekken
 - Verlengen voor privé: slechts beperkt toegestaan, betrekken bij besluitvorming, op eigen kosten

Bijlage 2: Concept Plan van aanpak

I. Ambtenaren

Oktober 2013

De commissie Cultuurverandering (dan wel de raad bij motie) verzoekt het college van B&W om t.b.v. de eerstvolgende P&O commissie informatie aan te leveren over het integriteitsbeleid van de gemeente aan de hand van de Ambtenarenwet en de zgn. Modelaanpak.

April 2014

De P&O commissie bespreekt de opgevraagde informatie. De commissie (dan wel de raad bij motie) legt vast welke punten de jaarlijkse rapportage over integriteit in de gemeenterekening moet bevatten en bepaalt dat deze rapportage tijdig voor de jaarlijkse P&O commissie in april beschikbaar moet zijn.

April 2015 evj.

Bespreking van de jaarlijkse rapportage integriteit in de P&O commissie

II. Politieke ambtsdragers

Najaar 2013

De griffie bereidt als onderdeel van het testament van de oude voor de nieuwe raad een uitgewerkt voorstel voor t.b.v. een bijeenkomst voor raads- en collegeleden over integriteit in 2014. In dit voorstel wordt tenminste voorzien in een zgn. socratisch gesprek over waarden en normen m.b.t. integriteit en een eerste gedachtewisseling over herziening van de bestaande gedragscodes.

Januari 2014

De commissie Cultuurverandering (en evt. de raad) bespreekt bovenstaand voorstel en neemt daarover een besluit. Dit besluit behelst uiteraard niet meer dan een advies aan de nieuwe raad.

April 2014

Het presidium van de nieuwe raad besluit over bovenstaand advies van de oude raad en draagt desgewenst de griffie op e.e.a. verder uit te werken

Augustus 2014

Informeel bijeenkomst raad en college over integriteit, mede gericht op herziening van bestaande gedragscodes.

Najaar 2014

De griffie werkt (in samenwerking met de ambtelijke organisatie) de gewisselde gedachten t.a.v. de gedragscodes uit tot een voorstel herziening gedragscodes.

Winter 2014 / 2015

Vaststelling herziening gedragscodes in de raad.

Augustus 2015 evj

Informeel bijeenkomst raad en college over integriteit, mede in reflectie op de gedragscode(s).