



Gemeente **Heerde**



Integriteitsbeleid politieke ambtsdragers gemeente Heerde



→ www.heerde.nl

Inhoud

Inleiding.....	3
Doelstelling.....	4
Wat verstaan wij onder integriteit?	5
Hoe bewerkstelligen wij integriteit?.....	8
Hoe verantwoorden wij integriteit?	10
Hoe gaan wij om met (vermoedens van) integriteitsschendingen?	10
Hoe evalueren wij het integriteitsbeleid?	11

Inleiding

Voor u ligt het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers van de gemeente Heerde. Het is bedoeld voor elke individuele politieke ambtsdrager, maar ook voor de raad, de raadscommissies en het college van B&W als geheel.¹

Politieke ambtsdragers die integer handelen, zijn belangrijk voor de democratie van ons land. Zij betrachten zorgvuldigheid bij het invullen van hun (maatschappelijke) rol, zij nemen hun verantwoordelijkheid en zij kunnen hun handelingen te allen tijde verantwoorden. Bovenal geldt dat zij zich houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

Integriteit is een thema dat betekenis krijgt in het handelen. Een integriteitsbeleid dat alleen op papier bestaat is slechts een dode letter. Daarom moet het handelen van politieke ambtsdragers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling. De gedragscode geeft daarbij ondersteuning. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Dit integriteitsbeleid geeft een basis voor het handelen van de politieke ambtsdragers van de gemeente Heerde. Zo kent dit integriteitsbeleid een (separaat vastgelegde) gedragscode, die duidelijke afspraken bevat. Integriteit kent echter ook een groot 'grijs' gebied, waarin een antwoord of oplossing niet (direct) duidelijk is. In dit integriteitsbeleid zijn daarom ook 'kernbegrippen van bestuurlijke integriteit' opgenomen, die in geval van twijfel een richtlijn zijn. Belangrijk is om altijd de dialoog met elkaar aan te gaan.

Dit integriteitsbeleid dient dan ook niet alleen te worden gezien als een weergave van regels, maar ook als hulpmiddel voor het werk van een politiek ambtsdrager. De maatschappij wordt immers steeds complexer, waardoor keer op keer andere, integriteitsgevoelige situaties ontstaan. Wanneer een politiek ambtsdrager zich dit integriteitsbeleid voldoende eigen maakt, zal hij/zij echter altijd een basis hebben om op terug te vallen.

Heerde, oktober 2015.

¹ Deze inleiding is gebaseerd op de inleiding van de 'Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen' (VNG, IPO, UvW en Ministerie van BZK, maart 2015).

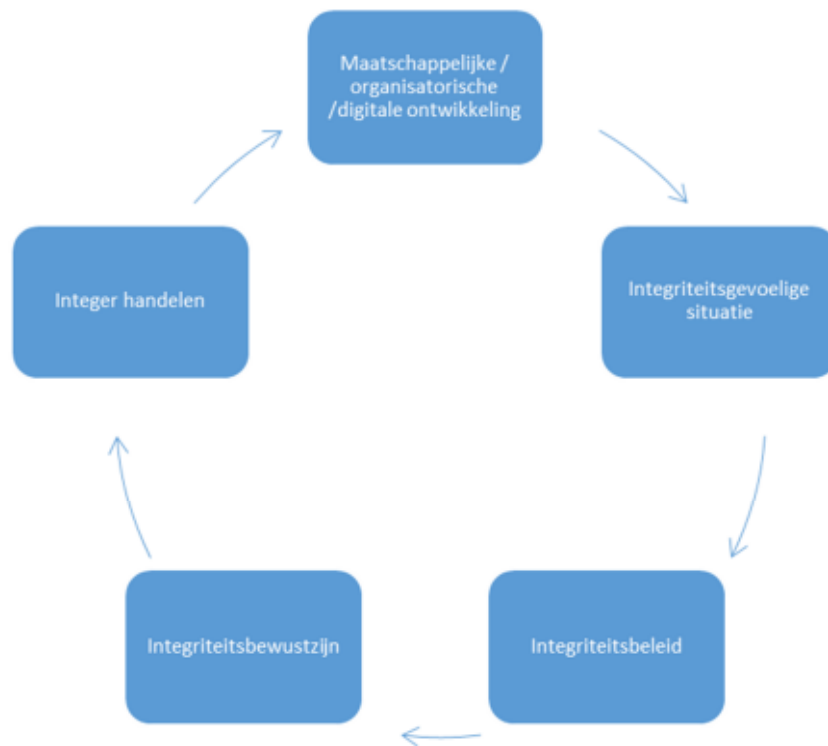
Doelstelling

Een politiek ambtsdrager dient altijd aan integriteit te blijven werken. Door maatschappelijke, organisatorische en digitale ontwikkelingen kunnen er immers steeds nieuwe, integriteitsgevoelige situaties ontstaan. Bij integriteit is er dan ook sprake van een continu proces. Hierdoor is het niet eenvoudig om een doelstelling voor integriteitsbeleid te formuleren. Want is het doel bij integriteit wel ooit behaald?

Om bovenstaande redenen is het belangrijk dat de doelstelling van integriteit toeziet op continuering van integriteit. Het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers van de gemeente Heerde kent daarom de volgende doelstelling:

Het integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers van de gemeente Heerde heeft het doel om integriteitsbewustzijn bij politieke ambtsdragers te bevorderen, wat bijdraagt aan een integer bestuur met integere functionarissen.

Aan de doelstelling worden bewust geen termijnen verbonden. Zij geeft een streven weer dat past bij de gewenste, continue aandacht voor integriteit.



Integriteit als continu proces.

Wat verstaan wij onder integriteit?

In de afgelopen jaren is er veel geschreven over integriteit. Desondanks is er nog geen eenduidige, vastomlijnde definitie van 'integriteit'. Zo kan integriteit 'eerlijk en betrouwbaar' betekenen², maar het kan ook inhouden dat iemand sociale en ethische normen en waarden handhaaft bij druk van buitenaf.³

Om zo volledig mogelijk te blijven, wordt in dit beleid uitgegaan van 'integriteit in positieve zin' en 'integriteit in negatieve zin'. 'Integriteit in positieve zin' houdt in dat er wordt gehandeld in overeenstemming met geschreven en ongeschreven waarden en normen, die uitdrukking geven aan onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, rechtsgeschapenheid, eerlijkheid, zuiverheid en onaantastbaarheid. 'Integriteit in negatieve zin' omvat integriteitsschendingen: het oneigenlijk of onrechtmatig gebruik maken van positie, kennis, macht, relaties of bevoegdheden ten behoeve van zichzelf of van derden.⁴

Echter, zelfs bovenstaande, veelomvattende definitie laat ruimte over voor discussie. Zo is het niet altijd eenvoudig om aan te geven wanneer iemand in overeenstemming met ongeschreven normen handelt, of is niet altijd (direct) duidelijk of iemand zijn kennis onrechtmatig heeft gebruikt. Voor veel voorkomende situaties (zoals nevenfuncties en geschenken) zijn er regels opgesteld in de gedragscode. Er zullen echter altijd twijfelachtige, 'grijze' situaties blijven bestaan. De navolgende kernbegrippen van bestuurlijke integriteit zijn bedoeld om in dergelijke gevallen, in onderling overleg, een handelwijze te bepalen.

Het is tevens denkbaar dat een situatie zich voordoet, waarin de regels uit de gedragscode niet eenduidig zijn of leemtes blijken te bevatten. Ook in die gevallen vormen de navolgende kernbegrippen een toetssteen voor de gedragsafspraken zoals die in de gedragscodes zijn vermeld.

Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

Politieke ambtsdragers dienen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal te stellen. Hiervoor is integriteit van het openbaar bestuur een belangrijke voorwaarde. De primaire richtlijn zijn de belangen van de gemeente Heerde en van haar burgers.

Bestuurlijke integriteit betekent dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt, wordt aanvaard en dat men bereid is om daarover verantwoording af te leggen. Verantwoording wordt intern afgelegd aan collega-bestuurders of aan de gemeenteraad. Daarnaast wordt er ook externe verantwoording afgelegd aan de organisaties en burgers voor wie politieke ambtsdragers hun functie vervullen.

Bestuurlijke integriteit behelst daarom het volgende:

- **Dienstbaarheid**
Het handelen van een politiek ambtsdrager is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uit maken.
- **Functionaliteit**
Het handelen van een politiek ambtsdrager heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur.

² 'Integriteit', www.encyclo.nl.

³ Idem.

⁴ G.W.M. van Vugt & J.F. Boet, *Zuiver handelen in een vuile context. Over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur*, Arnhem: Gouda Quint, 1994, p. 33; in: J.H.J. Van den Heuvel & L.W.J.C. Huberts, *Integriteitsbeleid van gemeenten*, Utrecht: Lemma BV 2003, p. 20.

- **Onafhankelijkheid**

Het handelen van een politiek ambtsdrager wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

- **Openheid**

Het handelen van een politiek ambtsdrager is transparant, waardoor optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de politiek ambtsdrager en zijn beweegredenen daarbij.

- **Betrouwbaarheid**

Men moet op een politieke ambtsdrager kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

- **Zorgvuldigheid**

Het handelen van een politiek ambtsdrager is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgedwongen.

Raakvlakken met ander beleid

Zoals reeds genoemd, is er geen vaste definitie van integriteit. Hier komt bij dat integriteit ook geen vastomlijnd gebied bestrijkt, waardoor dit integriteitsbeleid raakvlakken heeft met andere beleidsvelden. Een voorbeeld hiervan is inkoop en aanbesteding, waarin integriteit (m.n. belangenverstrengeling) ook een belangrijk onderdeel is. De raakvlakken worden in dit beleid beschreven, zodat duidelijk is welk beleid in een gegeven situatie van toepassing is.

Inkoop en aanbesteding

Voor het college B&W raakt bestuurlijke integriteit het onderwerp 'inkoop en aanbesteding'. Inkoop en aanbesteding is gevoelig voor integriteitsschendingen, vooral omdat er grote bedragen en diverse belangen mee gemoeid zijn. Het college van B&W van de gemeente Heerde heeft een inkoop en aanbestedingsbeleid vastgesteld. Daarnaast is er een 'klachtenregeling aanbestedingen', zodat klachten van potentiële aanbieders op een eerlijke en onpartijdige wijze worden afgehandeld.

Vertrouwelijke informatie en privacybescherming

Raads- en commissieleden en collegeleden komen bij hun werkzaamheden veelvuldig in aanraking met vertrouwelijke informatie en privacygevoelige gegevens. In de Gemeentewet en in de Algemene wet bestuursrecht zijn voorschriften met betrekking tot geheimhouding opgenomen. Daarnaast gaan de artikelen 3.1 en 3.2 van de gedragscode over het omgaan met (gevoelige) informatie. Politieke ambtsdragers dienen zich in elke situatie aan deze wettelijke normen en normen uit de gedragscode te houden.

Naast de voorschriften met betrekking tot geheimhouding, zijn er ook diverse maatregelen om vertrouwelijke gegevens te beschermen.

Voor raads- en commissieleden zijn de volgende (niet-limitatieve) maatregelen getroffen:

- Er is een kluis voor vertrouwelijke documenten.
- Indien er (met betrekking tot de gemeenteraad) gegevens worden gemaaild voor overleg (of indien ze nodig zijn voor een auditcommissie), dan worden de raadsleden op de vertrouwelijkheid gewezen.
- Er zijn tacks (druppels) om het gemeentehuis binnen te komen.
- Er wordt gebruik gemaakt van ultrabooks en/of i-pads, met persoonlijke wachtwoorden. De ultrabooks zijn ICT technisch goed beschermd.

Voor collegeleden zijn de volgende (niet-limitatieve) maatregelen getroffen:

- Er wordt bij documenten onderscheid gemaakt tussen 'openbaar', 'niet-openbaar' en 'kabinet'. Afhankelijk van de variant vindt autorisatie plaats.

- Er zijn tacks (druppels) om het gemeentehuis binnen te komen.
- Er wordt gebruik gemaakt van ultrabooks en/of i-Pads, met persoonlijke wachtwoorden. De ultrabooks zijn ICT technisch goed beschermd.

De ambitie is om in 2016 een privacybeleid vast te stellen. Bezien moet worden of dit privacybeleid ook voor politieke ambtsdragers gaat gelden. In dat geval verdient het aanbeveling om eventuele raaklakken op het gebied van privacy opnieuw te beoordelen.

Hoe bewerkstelligen wij integriteit?

In de inleiding is reeds vermeld dat het opstellen van een integriteitsbeleid niet voldoende is om integriteit te bewerkstelligen. Bewustwording is minstens zo belangrijk. Hiermee wordt voorkomen dat het integriteitsbeleid een 'papieren tijger' wordt. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijzen integriteitsbewustzijn wordt bevorderd.

De rol van de burgemeester

De burgemeester heeft de positie van 'hoeder van de integriteit'. Een burgemeester maakt immers onderdeel uit van de raad en van het college van B&W, waardoor hij/zij een belangrijke koppeling in de bestuurlijke organisatie is. Binnenkort wordt ook in de Gemeentewet vastgelegd dat de burgemeester de taak heeft om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar gemeente te bevorderen. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' nog duidelijker belegd.

De toekomstige bepaling in de Gemeentewet biedt een burgemeester de ruimte om al naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten. Een belangrijk onderdeel is namelijk ook preventie: ervoor zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel met de volksvertegenwoordiging als binnen het college van B&W. De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier) kan hier eveneens een belangrijke rol in spelen.

De burgemeester dient elk jaar verantwoording over integriteit af te leggen aan de Commissaris van de Koning. De Commissaris van de Koning dient in de toekomst, op basis van de nieuwe Gemeentewet, te adviseren en te bemiddelen indien de bestuurlijke integriteit in een gemeente in het geding is.

De gedragscode

Een van de belangrijkste instrumenten van een integriteitsbeleid is de gedragscode. De gedragscode is een interne regeling, waarin de wettelijke regels worden ingevuld en geconcretiseerd. De gedragscode vormt een leidraad in situaties van twijfel, vragen en discussies.⁵ In Heerde geldt de 'Gedragscode integriteit politieke ambtsdragers gemeente Heerde'.

Gesprekken en formulieren integriteit

Gesprekken integriteit

Voor wethouders geldt dat, voordat zij het ambt mogen aanvaarden, er bij hen een toetsing plaatsvindt.

Voor raads- en raadscommissieleden geldt dat de aandacht voor integriteit, voorafgaand aan hun functie, een zaak van de fracties is. Dit geldt met nadruk ook voor het gebruik van social media. Fracties hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Van fracties wordt ook verwacht dat zij aandacht aan integriteit besteden.

(Nieuwe) Raadsleden hebben na enige tijd een evaluatiegesprek met de raadsgriffier en/of burgemeester over hun raadslidmaatschap en ervaringen. Het onderwerp integriteit kan tijdens dit gesprek aan bod komen.

⁵ VNG, IPO, UvW en Ministerie van BZK, 'Modelgedragscode integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen', maart 2015, p. 4.

Formulieren integriteit

Voor collegeleden, raadsleden en raadscommissieleden geldt dat zij bij aanvang van hun functie en daarna jaarlijks en ingeval van tussentijdse wijzigingen formulieren voor nevenfuncties en openbare betrekkingen invullen. Deze formulieren worden vervolgens door de geloofscommissie, waaronder de griffier (voor raadsleden), gescreend op de onverenigbare betrekkingen uit de Gemeentewet. Indien daarvoor aanleiding bestaat, voert de griffier naar aanleiding van de formulieren een gesprek met het betreffende raadslid of raadscommissielid. Voor collegeleden geldt dat de gemeentesecretaris de gesprekken voert, samen met de burgemeester.

Nevenfuncties en inkomsten worden benoemd en gepubliceerd conform de Gemeentewet. Hierbij wordt de reikwijdte aangehouden die in de Gemeentewet staat.

De integriteitstoets

In de afgelopen jaren is het gebruik van zogenoemde 'integriteitstoetsen' voor wethouders steeds meer toegenomen. Door deze integriteitstoetsen kan duidelijk worden of iemand door eerdere werkzaamheden of privéomstandigheden in politieke problemen kan komen. De integriteitsrisico's worden ermee in kaart gebracht.⁶ Dergelijke integriteitstoetsen zijn (nog) niet verplicht.

(Structureel) terugkerende themabijeenkomsten

Voor alle politieke ambtsdragers geldt dat er regelmatig over het onderwerp 'integriteit' van gedachten wordt gewisseld.

Voor raadsleden geldt dat dit jaarlijks wordt gedaan tijdens een themaraad. Raadscommissieleden kunnen daarbij aanschuiven. Voor collegeleden geldt dat er jaarlijks een speciale middag of heisessie wordt georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen specifieke onderwerpen, zoals 'nevenfuncties' of 'geschenken', aan bod komen. Ook is casusoverleg mogelijk of er kunnen gastsprekers worden uitgenodigd.

Bovenstaande neemt niet weg dat raadsleden, raadscommissieleden en collegeleden ook vaker bij elkaar kunnen komen om met elkaar de dialoog aan te gaan.

⁶ Y. de Koster, 'Wethouders eerder door de mangel', *Binnenlands Bestuur* 7 februari 2014, www.binnenlandsbestuur.nl.

Hoe verantwoord en wij integriteit?

In de afgelopen jaren is de media-aandacht voor integriteit(schendingen) sterk toegenomen. Het handelen van politieke ambtsdragers ligt onder het spreekwoordelijke 'vergrootglas'. In dit kader is het belangrijk om openheid naar de inwoners van Heerde te betrachten en daarmee (negatieve) publiciteit een stap voor te blijven.

Transparantie dient altijd het uitgangspunt te blijven. Om deze transparantie te bewerkstelligen, zal er jaarlijks in het burgerjaarverslag aandacht worden besteed aan integriteit. Hierin zal worden vermeld:

- Het beleid dat in de afgelopen jaren is gevoerd;
- Het antwoord op de vraag of er integriteitsschendingen zijn voorgekomen.

Inwoners van Heerde kunnen het burgerjaarverslag gedurende het hele jaar raadplegen via de website van de gemeente Heerde.

Hoe gaan wij om met (vermoedens van) integriteitsschendingen?

Elke politieke ambtsdrager geniet vanaf zijn/haar aanstelling het vertrouwen van collega's en het ambtelijk apparaat. Dit vertrouwen betekent dat ervan wordt uitgegaan dat een politiek ambtsdrager zich integer gedraagt. Toch kan het mis gaan of mis lijken te gaan. In die gevallen is het voor alle betrokken partijen goed om duidelijke regels te hebben over de wijze waarop wordt omgegaan met (vermoedens van) integriteitsschendingen.

Vertrouwenspersoon

Voor politieke ambtsdragers is er, in tegenstelling tot de situatie bij het ambtelijk apparaat, geen klokkenluidersregeling. In plaats daarvan zijn er voor alle politieke ambtsdragers vertrouwenspersonen aanwezig. Indien een politiek ambtsdrager twijfelt aan zijn eigen integriteit of aan de integriteit van een collega, is het wenselijk om met de aangewezen vertrouwenspersoon in gesprek te gaan. Voor raadsleden, raadscommissieleden en wethouders vormt de burgemeester het eerste aanspreekpunt en daarmee de vertrouwenspersoon. Zij kan iemand desgewenst bij verdere stappen begeleiden.

Voor de burgemeester is de Commissaris van de Koning vertrouwenspersoon. Vanuit praktische overwegingen kan de burgemeester in een eerder stadium ook overleg voeren met een persoon uit de directe omgeving, bijvoorbeeld de gemeentesecretaris.

Werkwijze

Indien er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending, is het noodzakelijk om een onderzoek uit te voeren. Ook indien er duidelijk sprake is van een integriteitsschending, is een onderzoek nodig voor het opbouwen van een dossier. Hierbij is het belangrijk dat er een kader is waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Er zal daarom een werkwijze worden opgesteld, waarin richtlijnen staan voor het uit te voeren onderzoek.

Hoe evalueren wij het integriteitsbeleid?

Integriteit is een onderwerp dat zeer afhankelijk is van ontwikkelingen in de maatschappij. Om ervoor te zorgen dat het integriteitsbeleid blijft voldoen aan deze ontwikkelingen, is het belangrijk dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd. Een eerste evaluatie vindt in ieder geval voor 2018 plaats (voorafgaand aan de verkiezingen), zodat de nieuwe politieke ambtsdragers hun taak kunnen beginnen met een actueel beleid. Na 2018 is het raadzaam om het beleid in ieder geval eens per twee jaar te evalueren.