



Position Paper

Integriteit in het openbaar bestuur

De VNG wil zijn waardering uitspreken voor de uitnodiging van uw commissie om deel te nemen aan het rondetafelgesprek op 13 november 2019. Met het organiseren van dit gesprek wordt het gezamenlijk belang van een integer openbaar bestuur onderstreept, wat wij vanuit de gemeentelijke sector van harte ondersteunen. Integriteit is immers een belangrijke voorwaarde voor het aanzien- en functioneren van het ambt en het openbaar bestuur.

Metten is weten

Helaas constateren wij dat er verschillende interne- en externe risico's waarneembaar zijn die van invloed zijn op integriteit. Een voorbeeld daarvan is de hardere aanpak van ondermijning die leidt tot een grotere druk op het openbaar bestuur. Geen druk zonder tegendruk, wat kan leiden tot vermijdend gedrag onder bestuurders en ambtenaren. Daarom is het voor de integriteit van het openbaar bestuur nodig ook aandacht te hebben voor agressie en geweld tegen bestuurders en ambtenaren.

Om de risico's te identificeren in het openbaar bestuur ten aanzien van agressie en geweld en daarop gericht beleid te ontwikkelen werd er de afgelopen jaren vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het jaar een Monitor opgesteld waarin onderzoek werd gedaan ten behoeve van het toenmalige programma Veilige Publieke Taak (VPT). In de Monitor uit 2016 is ook onderzoek gedaan naar integriteitsschendingen.

De laatste versie van dit onderzoek dateert uit 2018. Dit onderzoek was alleen op politieke ambtsdragers gericht

en heeft alleen agressie en geweld in kaart gebracht. Integriteitsschendingen bleven buiten beeld.

Na afloop van het VPT-programma in 2016 is waar te nemen dat er fragmentarisch onderzoek gedaan wordt onder politieke ambtsdragers en ambtenaren naar agressie en geweld en integriteit. Daardoor ontstaat er geen eenduidig beeld van het aantal en de aard van het incidenten.

We pleiten er daarom voor om burgemeesters, wethouders, raads- en commissieleden en gemeenteambtenaren in gezamenlijkheid mee te nemen in een dergelijk onderzoek.

Op basis daarvan ontstaat er een goed beeld van de veiligheids- en integriteitsvraagstukken in het openbaar bestuur. Wetgeving en beleidsmaatregelen om integriteit te versterken kunnen op basis van deze resultaten doelmatiger ingezet worden. Pas dan kan de vraag beantwoord worden of het openbaar bestuur aantoonbaar meer integer geworden is.

De VNG vindt het daarom belangrijk dat er naast onderzoek naar agressie en geweld ook onderzoek wordt verricht naar de frequentie en aard van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur.

Integriteitscultuur en lerend vermogen

Ten aanzien van uw vragen met betrekking tot de stand van zaken van kennisdeling en opleidingen in het licht van integriteit informeren wij u hierover graag.

Bij bestaande en nieuwe initiatieven om de integriteit in het openbaar bestuur te waarborgen, is het nodig om

aandacht te blijven geven aan de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie en binnen de gemeenteraad. De VNG vindt het zinvol als gemeenten het gesprek hierover zelf organiseren en met regelmaat herhalen, per slot van rekening hebben zij ook lokale autonomie. De VNG deelt daarom haar kennis en tracht het integriteitsbewustzijn en daarmee de weerbaarheid van de sector te vergroten. Dit doen wij bijvoorbeeld samen met het IPO, UvW en het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel door sinds 2017 de Dag en Nacht van de integriteit te organiseren voor bestuurders en ambtenaren die zich beroepsmatig met integriteit bezighouden. Ook bieden wij op de VNG-website een toolkit integriteit aan dat bestaat uit een ambtelijke- en bestuurlijke variant met daarin diverse instrumenten en hulpmiddelen om lokaal aan integriteit uitvoering te geven. De VNG participeert (o.a. met de beroepsverenigingen van gemeentelijke politieke ambtsdragers) sinds 2018 ook in het Netwerk Weerbaar Bestuur dat zich inspant voor een weerbaar bestuur waarin politieke ambtsdragers hun ambt veilig en integer uit kunnen oefenen. Voorts kunnen gemeenten gebruik maken van het Gemeentelijk Incident Registratiesysteem (GIR) waarin- naast meldingen over agressie en geweld- ook integriteitsschendingen gemeld kunnen worden. Op basis van de aard en de frequentie van de meldingen kunnen lokaal maatregelen genomen worden en dat kan gekwalificeerd worden als 'lerend vermogen'. Ook is er een training "integriteit in de gemeenteraad" beschikbaar voor raadsleden via de VNG academie.

Politieke ambtsdragers

Rol burgemeester

De burgemeester wordt op grond van de Gemeentewet als hoeder van de bestuurlijke integriteit gezien. Ondanks deze formele rol is er de afgelopen jaren onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijk van de burgemeester en kunnen zij daardoor een vorm van 'bestuurlijke eenzaamheid' ervaren in de verhouding tot de gemeenteraad. Burgemeesters kunnen kwetsbaar worden wanneer zij zaken aan de kaak stellen die tegen belangen van anderen ingaan, wat niet mag leiden tot een aanbeveling tot ontslag of een niet-herbenoeming. Uitgangspunt moet zijn dat een burgemeester nooit ondergeschikt wordt gemaakt aan het systeem, waarbij oog moet zijn voor de positie van de burgemeester, uitvoerbaarheid en beperkte financiële middelen op lokaal niveau.

Screening wethouders en raadsleden

Voordat burgemeesters benoemd worden zijn zij uitgebreid gescreend. Inmiddels is er voor kandidaat

wethouders een basisscan integriteit. Vorige week is daarboven op een motie aangenomen om tot een verplichte integriteitstoets te komen voor kandidaat bestuurders bij provincies, waterschappen en gemeenten.

Raadsleden worden geacht via hun eigen (lokale) politieke partijen gescreend te worden middels het laten overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Voor kleine politieke partijen kan dit financieel belemmerend werken. Te overwegen valt om middelen ter beschikking te stellen aan politieke partijen om hen hierbij te ondersteunen. De rol van de griffier als adviseur van de burgemeester en de verhouding tot de gemeenteraad is ook belangrijk. De VNG vindt het van belang dat alle screeningsvormen voor politieke ambtsdragers goed afgewogen worden met oog voor proportionaliteit, uitvoerbaarheid en beperkte financiële middelen op lokaal niveau. De nadruk op uitvoerbaarheid en financiële middelen aangezien er na de komende gemeenteraadsverkiezingen in potentie over de duizend kandidaat wethouders in korte tijd gescreend moeten worden dat mogelijk door het bedrijfsleven uitgevoerd wordt.

Ambtenaren

De Ambtenarenwet geeft verplichtingen aan werkgevers- en werknemers in het licht van integriteit. Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) per 1 januari a.s. zijn er wat betreft integriteit geen fundamentele wijzigingen opgetreden. Daarnaast is het hebben van een procedure om een misstand te melden verplicht voor werkgevers. Een vraagstuk dat wel speelt is of er voldoende screeningsmogelijkheden zijn. Op dit moment beschikken gemeentelijke werkgevers slechts over een VOG kunnen uitvragen en in uitzonderingsgevallen kan een Veiligheidsonderzoek uitgevoerd worden. De VNG ondersteunt daarom het wetsvoorstel VOG politiegegevens (een VOG kan geweigerd worden op basis van relevante politiegegevens). In de memorie van toelichting worden functies in het veiligheidsdomein voorgesteld, maar de VNG pleit er voor om ook functies buiten het veiligheidsdomein aan te wijzen binnen gemeenten die extra risico's met zich meebrengen.

De VNG roept verder op om aandacht te blijven hebben voor de doelgroep ambtenaren in het licht van agressie en geweld. Ondanks handvatten die de VNG biedt in de vorm van een arbocatalogus agressie en geweld die gemeentelijke werkgevers moet ondersteunen in het bieden van een veilige werkomgeving aan ambtenaren, moet geconstateerd worden dat agressie en geweld een groot maatschappelijk probleem is waar andere (overheids)

sectoren ook mee te maken hebben. Intimidatie van ambtenaren kan immers ook leiden tot ander gedrag wat als een integriteitsschending aangemerkt kan worden.

De VNG vindt daarom dat er blijvend gemonitord moet worden naar de frequentie en aard van de incidenten. Op basis daarvan kunnen specifieke beleidsmaatregelen gericht op ambtenaren genomen worden.

Preventie, voorlichting en steunpunt

Met de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders is gemeend om het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) te laten fuseren met het Huis. BIOS werd in 2005 door het ministerie van Binnenlandse Zaken opgericht om integriteit(sbeleid) in de (semi)publieke sector te bevorderen. En daar zijn zij succesvol in gebleken. In haar tienjarig bestaan heeft BIOS zich ontwikkeld tot een kennisinstituut die

een belangrijke rol heeft gespeeld in het professionaliseren van integriteitsbeleid bij veel publieke instellingen. Daarnaast hebben zij in die tijd een zeer breed netwerk vergaard, organiseerden zij cursussen en leergangen en hebben zij lokaal en landelijk een signalerende functie gehad. Geconstateerd kan worden dat het Huis voor Klokkenluiders onvoldoende in staat is gebleken om de rol van BIOS te vervullen.

De VNG is er daarom voorstander van dat een organisatie als BIOS nieuw leven ingeblazen wordt en mogelijk ook een adviserende rol richting lokaal bestuur kan vervullen als het gaat om individuele casuïstiek en het bieden van een handelingsperspectief.

Zie bijlage voor het juridisch kader van gemeentelijke politieke ambtsdragers.

Bijlage

Juridisch kader (schematisch)

Rol versus aspect benoeming	Raadslid	Wethouder	Burgemeester
Onderzoek voorafgaand aan benoeming	geloofsbrievenonderzoek (H5 Kieswet), gedragscode (art. 15, lid 3 Gemeentewet)	integriteitstoets of risicoanalyse integriteit	Art. 61 Gemeentewet, screening door AIVD en Belastingdienst; inlichtingen bij Justitiële informatiedienst
Vereisten raads-, wethouder, burgemeesterschap	Art. 10 Gemeentewet	Art. 36a jo. 10 Gemeentewet	Art. 63, 64, 71 Gemeentewet (woonplaatsvereiste)
Onverenigbare betrekkingen	Art. 13 Gemeentewet	Art. 36b Gemeentewet	Art. 68 Gemeentewet
Verboden handelingen	Art. 15, leden 1 en 2 Gemeentewet	Art. 41c Gemeentewet en gedragscode	Art. 69 Gemeentewet en gedragscode
Eedaflegging	Art. 14 Gemeentewet	Art. 41a Gemeentewet	Art. 65 Gemeentewet
Nevenfuncties/neven-inkomsten	Art. 12 Gemeentewet	Art. 41b Gemeentewet	Art. 67 Gemeentewet
Voorkoming belangen-verstrengeling	Art. 27 en 28 Gemeentewet	Art. 58 jo. 28 Gemeentewet	Art. 58 jo. 28 Gemeentewet