

Programma Politieke Integriteit

1. Onze visie en organisatie

1.1 De integriteit van de politiek

Tot vrij recentelijk was er weinig expliciete aandacht voor de integriteit van lokale besturen in Vlaanderen. Hier begint de afgelopen jaren langzaam maar zeker verandering in te komen, mede door een grotere media-aandacht en een mondigere burger. In deze context is het steeds van belang te onthouden dat ondanks de beperkte, de Vlaamse lokale besturen in algemene zin gekenmerkt worden door een relatief hoog niveau van integriteit. Er is zeker werk aan de winkel maar dit betreft zich eerst en vooral tot het verstevigen van de fundamenteën van het lokaal bestuur en waar nodig nieuwe uitdagingen op te vangen.

In de context van de ambtelijke organisatie weten we ondertussen vrij goed hoe op systematische wijze de integriteit te sterken. Binnen de politiek is de uitdaging groter. Democratische politiek is bij uitstek een morele onderneming. Ze is erop gericht het gewelds- en belastingmonopolie in dienst van de gerechtigheid te stellen, dat wil zeggen: in dienst van de bescherming van de rechten van burgers en de bevordering van de algemene belangen. Politici zijn sterk moreel gemotiveerde personen. Vaak is ervaren onrecht de reden om politiek actief te worden. Altijd is het betrokkenen erom te doen iets voor de samenleving te betekenen.

De praktijk van het werk vraagt van politici een scherp bewustzijn van specifieke kwetsbaarheden:

- Politici staan voortdurend voor complexe morele beslissingen. Dat noopt tot het maken van nauwkeurige afwegingen, waarover vervolgens verantwoording moet kunnen worden afgelegd.
- Bij het maken van die afwegingen begeven politici zich op terreinen waarover nog weinig morele kennis voorhanden is die aan die weging richting kan geven, zoals kennis over specifieke rechten van burgers en de handelingsverplichtingen die daaruit voortvloeien.
- Politici begaan relatief vaak kleine integriteitschendingen zonder het zelf te beseffen. Dit houdt verband met de steeds hogere eisen die aan hun integriteit worden gesteld.
- Politici die iets tegen (vermeende) schendingen willen doen, worden geconfronteerd met het feit dat de handhaving slecht is geregeld. Het blijkt moeilijk om tot een zorgvuldige en proportionele handhaving te komen.

De hier geschetste kwetsbaarheid wordt nog vergroot door een aantal in het oog springende fenomenen die binnen het politieke bedrijf van grote betekenis zijn: partijenconcurrentie, invloed van de media en soms ook een cynisch zelfbeeld.

In het licht van het bovenstaande is er voor bestuursorganen alle reden om op een praktische, weloverwogen wijze te werken aan het borgen en bevorderen van integer handelen – niet alleen om

individuele mandataris te behoeden voor fouten en hen te beschermen tegen onrecht, maar ook om de kwaliteit en geloofwaardigheid van de (lokale) democratie op peil te houden.

1.2 Werken langs drie sporen

Het G&I-programma politieke integriteit is stevig geworteld in de ervaringen die onze trainers en adviseurs de afgelopen jaren hebben opgedaan in Nederland, Vlaanderen en daarbuiten. Het programma volgt drie sporen:

- De onderdelen in het eerste spoor hebben tot doel schendingen van de politieke integriteit te voorkomen – vergissingen en misstappen inbegrepen.
- In het tweede spoor wordt toegewerkt naar zorgvuldige, proportionele handhaving bij (vermoedens van) schendingen door volksvertegenwoordigers en bestuurders.
- Het derde spoor draagt bij aan het versterken van de morele oordeelskracht van individuele ambtsdragers en bestuursorganen. Gerichte aandacht hiervoor komt de kwaliteit van de besluitvorming en vaak ook de onderlinge verhoudingen ten goede. Het helpt de morele beginselen te verhelderen die aan democratische politiek ten grondslag (zouden moeten) liggen.

Ons basisprogramma voor volksvertegenwoordigers en bestuurders kent een modulaire opbouw, die maatwerk mogelijk maakt. Desgewenst kunnen verdiepingsmodules worden toegevoegd. Naast trainingen en workshops biedt G&I ondersteuning in de periode rond verkiezingen, onder meer met persoonlijke risicoprofielgesprekken voor nieuwe schepenen. Ook hebben wij veel ervaring met hulp bij (vermoedens van) schendingen en complexe bestuurlijke vraagstukken.

1.3 Kennis en ervaring: G&I in vogelvlucht

Governance & Integrity heeft bijna vijftientig jaar ervaring met het werken aan de integriteit van organisaties in het publieke domein. Gaandeweg is een veelomvattend integriteitsprogramma voor (semi)publieke organisaties en politieke organen ontwikkeld, dat zich in de praktijk heeft bewezen. Het programma wordt toegepast in steden en gemeenten, provincies, ministeries en vele andere organisaties met een publieke functie.

In België en Nederland is G&I toonaangevend op het gebied van integriteitsadvies en -ontwikkeling. De laatste jaren strekt ons werkveld zich verder uit naar de financiële sector, volkshuisvesting, publieke gezondheidszorg en jeugdzorg. Ook in het buitenland heeft ons programma ingang gevonden: wij zijn onder meer actief in Oekraïne (met name in Lviv), de Cariben (met name op Sint Maarten en Curaçao), Noord-Macedonië en Bangladesh.

2. Inhoudelijk voorstel



In bovenstaand schema ziet u het integrale trainingsprogramma dat G&I steden en gemeenten aanbiedt, met modules die elk één dagdeel/avond bestrijken. Hieruit kan stapsgewijs, in de loop van de bestuursperiode, een programma op maat worden samengesteld.¹ Omdat de introductiebijeenkomst in de praktijk als startpunt essentieel is gebleken, raden wij aan om daar altijd mee te beginnen.

Tijdens deze eerste bijeenkomst wordt het thema politieke integriteit verkend. De deelnemers denken samen na over belangrijke valkuilen en kwetsbaarheden. Daarnaast wordt er een praktische agenda ontvouwd met verschillende sporen waarlangs de raad en het college zes jaar lang aan integriteit kunnen werken. In de bijeenkomsten over (n)aleving (v)an de deontologische code en over morele oordeelsvorming worden die sporen nader verkend.

Ons advies is om het basisprogramma relatief vroeg in de bestuursperiode in te zetten, bij voorkeur in de eerste twee zittingsjaren. Op die manier kunnen raad en college zich goed toegerust en optimaal beschermd aan hun taken wijden. In de jaren daarna kunnen kennis en vaardigheden via het verdiepingsprogramma verder worden uitgebouwd, toegepast en geborgd.²

Hieronder wordt het gehele programma nader toegelicht. Informatie over het basisprogramma vindt u in de paragrafen 2.1 t/m 2.3. Het verdiepingsprogramma komt aan bod in de paragrafen 2.4 en 2.5.

¹ Werken aan integriteit kan uiteraard al eerder, rond de verkiezingen, een aanvang nemen. Op uitnodiging van de partijen, of gecoördineerd door de algemeen directeur, kan G&I in de fase van werving en selectie ondersteuning bieden aan politieke partijen.

² Naast het hier geschetste basis- en verdiepingsprogramma biedt G&I ook 'specials' aan, zoals een bijeenkomst over omgangsvormen (binnen en buiten de raadzaal; inclusief social media), die bedoeld is voor raden die willen investeren in betere onderlinge verhoudingen.

- **A. BASISPROGRAMMA**

2.1 Introductiebijeenkomst

De introductiebijeenkomst biedt een oriëntatie op het thema politieke integriteit die tegelijkertijd breed én praktisch is. Na een openingswoord van de gemeenteraadsvoorzitter gaat de trainer in gesprek met de raadsleden. Centraal in het inleidende deel staat de ‘wat, waarom en hoe-vraag’ van politieke integriteit. Door met elkaar deze vragen te beantwoorden ontstaat een gedeeld perspectief op het thema integriteit en een gezamenlijke doelstelling: te werken aan integriteit op een rustige, systematische manier die aan alle betrokkenen recht doet.

De gedachtewisseling biedt ruimte om ook de eigen rolopvatting ter sprake te brengen, omgangsvormen binnen de raad en het college bespreekbaar te maken en uitdagingen in het besluitvormingsproces te duiden. De trainer werkt toe naar een agenda met drie concrete sporen waarlangs de raad en het college zelf – door de hele raadsperiode heen – kunnen werken aan een goede bescherming en preventie, aan zorgvuldige handhaving van de deontologische code en aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming binnen de gemeente.

Na de inleiding worden de aanwezigen verdeeld over drie (of meer) subgroepen. Elke groep bespreekt een casus die is ontleend aan de politiek-bestuurlijke praktijk in gemeenten. Beschreven wordt een complexe situatie waarin een raadslid of bestuurder een bepaalde keuze maakt. Telkens luidt de vraag: wat vindt u hiervan? En wat zou u zelf doen in deze situatie? De trainer begeleidt de groepjes in het denkproces.

Bij de plenaire nabespreking van de kwesties komt het thema integer handelen in de gemeentepolitiek opnieuw in de hele breedte aan de orde: enerzijds gaat het over regels, schendingen en handhaving, anderzijds over de (morele) kwaliteit van politieke besluiten. Aan raadsleden en bestuurders worden in beide opzichten hoge eisen gesteld. Helder wordt geschetst hoe aan gewenste verbeteringen stapsgewijs kan worden gewerkt.

2.2 Bijeenkomst over de deontologische code (voor raad en college afzonderlijk)

Tijdens de sessie deontologische code ligt het accent op de preventieve dimensie van een zorgvuldige handhavingspraktijk: het voorkómen van fouten en vergissingen. In het verlengde daarvan wordt ook stilgestaan bij de repressieve kant van de handhaving: het omgaan met vermoedens van schendingen. De sessie over deontologie kan ingezet worden voor twee verschillende doeleinden: 1) het komen tot een nieuwe en breed gedragen deontologische code of 2) het gezamenlijk toetsen en bespreken van de geldende (mogelijk nieuwe) code.

Na een introductie door de trainer – waarin een aantal deontologische thema’s belicht worden – bespreken de raadsleden in subgroepen artikelen uit hun eigen, geldende deontologische code en/of

de modelcode van de VVSG. Dit gebeurt aan de hand van herkenbare voorbeeldcases. Naast casuïstiek over de strekking van diverse regels is er casuïstiek over hoe te handelen bij een vermoeden van een schending van de code.

De bevindingen van alle subgroepen worden plenair gedeeld en besproken. Is het doel te komen tot een nieuwe, gedragen code dan zal de aandacht zich richten op de tekst van de besproken codes. Is deze duidelijk? Benodigd deze aanpassingen of toevoegingen? Is het doel de bestaande code te toetsen dan zal de aandacht zich vooral richten op het duiden van de onderliggende kwesties. Daarbij blijkt uit ervaring dat vooral (de schijn van) belangenvermenging tot veel vragen en reacties leidt. De trainer geeft steeds uitleg en voorbeelden om de strekking van wet- en regelgeving zo helder mogelijk te maken. Dit dient een dubbel doel: raadsleden behoeden voor mogelijke fouten die uit onwetendheid of 'met de beste bedoelingen' worden gemaakt en hen in staat stellen beter in te schatten wanneer in een concreet geval van een schending van een regel sprake zou kunnen zijn.

Wij adviseren om voor het college een aparte aangepaste bijeenkomst te organiseren over integriteitsrisico's en (naleving van) de deontologische code. De opzet wijkt licht af – gezien de andere positie en samenstelling van het gezelschap – maar de doelstelling is gelijk aan die van de sessie met de raad: ook collegeleden moeten worden beschermd tegen fouten en vergissingen en kunnen hun kennis verdiepen over hoe om te gaan met vermoedens van schendingen.

2.3 Training morele oordeelsvorming (voor raad en college afzonderlijk)

Van politieke ambtsdragers wordt meer verwacht dan het niet-schenden van de deontologische code. Integer handelen betekent vooral ook dat je binnen de raad of het college een bijdrage levert aan de best mogelijke besluiten voor de gemeente, waarbij recht wordt gedaan aan de rechten en belangen van alle betrokkenen. Dit is het onderwerp van de training morele oordeelsvorming, de laatste module van het basisprogramma. Hierin staat niet zozeer de zuiverheid van besluitvorming centraal (regels, schendingen, handhaving) als wel de zorgvuldigheid ervan: het wege van de argumenten bij concrete raads- of collegebesluiten.

Na een korte inleiding door de trainer gaan de deelnemers (bij de sessie voor de raad: in subgroepen) met elkaar in gesprek over de maat voor het moreel juiste: wat bepaalt of een keuze of handeling – binnen of buiten de sfeer van politiek en bestuur – moreel juist is? Bieden normen en waarden voldoende houvast? En hoe zit dat met wetten en regels? Is het een kwestie van intuïtie? Zijn politieke besluiten 'anders' dan andere beslissingen? Welke rol spelen partijbeginselen en verkiezingsprogramma's in dit licht? Maakt het voor de weging uit of jouw partij deel uitmaakt van de coalitie?

De volgende stap is de introductie van een procedure voor morele oordeelsvorming die is opgebouwd uit zeven stappen. Aan de hand van deze procedure wordt een lastig kwesties uit de politieke praktijk ontleed, die door de deelnemers zelf worden aangedragen. Het kan daarbij zowel om een raads- dan wel collegebesluit uit het recente verleden gaan als om een zaak die nog ter besluitvorming voorligt.

De procedure voor morele oordeelsvorming waarmee in de training wordt gewerkt is een instrument dat bij uitstek geschikt is om te worden toegepast in de praktijk van het raadswerk en het collegeberaad. Het leidt ertoe dat het debat gaandeweg meer het karakter krijgt van een gezamenlijk (partij)politiek onderzoek, waarin alle argumenten in beeld komen en het juiste gewicht krijgen en er minder sprake is van een woordenstrijd. De procedure laat zich ook goed toepassen door individuele politici die hun gedachten over een complex vraagstuk willen ordenen.

- **B. VERDIEPINGSPROGRAMMA**

2.4 Begeleid moreel beraad (voor raad en college afzonderlijk)

Een verdiepingstraject voor de raad en het college bestaat, om te beginnen, uit sessies van begeleid moreel beraad, bijvoorbeeld in een frequentie van één of twee keer per zittingsjaar. Deelnemers leggen telkens één of meer actuele casussen op tafel, die worden onderzocht aan de hand van het zevenstappenschema waarmee in de training morele oordeelsvorming is kennisgemaakt.

Regelmatig samen stilstaan bij complexe raads- dan wel collegebesluiten draagt bij aan goede besluitvorming. In gezamenlijkheid reconstrueren wat er op het spel stond (of staat) in een bepaald dossier en of aan alle argumenten het gewicht is toegekend dat ze verdienen, ondersteunt politieke ambtsdragers bij de uitoefening van hun kerntaak. Uiteraard worden politieke verschillen – gerelateerd aan partijbeginselen, verkiezingsprogramma en/of coalitieprogramma – bij het casuonderzoek expliciet meegewogen, voor zover ze aan de orde zijn.

De ervaring leert dat werken langs deze lijnen het onderlinge begrip, over partijgrenzen heen, ten goede komt. Aldus kan het houden van morele beraden behalve de kwaliteit van de besluitvorming ook de verhoudingen binnen (en tussen) de gemeenteraad en het college verbeteren.

2.5 Praktijksimulatie omgaan met schendingen

In de zogeheten praktijksimulatie staat de vraag centraal: hoe te handelen bij een melding of vermoeden van een integriteitschending? Dit belangrijke onderwerp is al aangestipt in de sessie over (naleving van) de deontologische code. In deze bijeenkomst vindt een verdieping plaats. Het is de bedoeling een basis te leggen voor concrete afspraken met betrekking tot de naleving en handhaving van de deontologische code gedurende de rest van de bestuursperiode.

Na een introductie door de trainer volgt een plenaire bespreking van enkele prikkelende casussen. Daarna gaan de aanwezigen in groepen uiteen. Elke groep krijgt een fictieve casus toebedeeld. Het gaat erom handelingsstrategieën te bepalen. Wie is er aan zet? Welke handelingsruimte biedt de regelgeving? Wat kan er misgaan, welke risico's dienen zich aan? Wie geeft opdracht tot het doen van

onderzoek en wat moet daarvan de vraagstelling zijn? Wie beoordeelt of onderzoeksresultaten aantonen dat handeling X een schending is van regel Y? Wie legt een eventuele maatregel op? Wie brengt in welk stadium welke informatie naar buiten?

Terug in de plenaire zaal rapporteren de groepen over hun bevindingen. Onder leiding van de trainer maken de raadsleden, de gemeenteraadsvoorzitter, de burgemeester en schepenen samen een begin met het formuleren van aandachtspunten en afspraken die bij een concreet incident een zorgvuldige handhaving ten goede komen.

In een vervolgtraject voor de gemeenteraad kan G&I desgewenst ondersteuning bieden – bijvoorbeeld in de vorm van advies aan een werkgroep – bij het toewerken naar een zogeheten afsprakenkader. Dit zijn afspraken (op vrijwillige basis) tussen alle raadsleden over de rolverdeling en procedures bij vermeende schendingen.