

Samenvatting Reconstructief leeronderzoek

1. Aanleiding

In opdracht van de burgemeester van de gemeente Aalsmeer heeft Governance & Integrity (verder G&I) een kortlopend reconstructief leeronderzoek verricht naar aanleiding van het vertrek van twee wethouders op 16 maart 2023. Doel van het onderzoek is om, op basis van een reconstructie van de gebeurtenissen in chronologische volgorde, te komen tot een beoordeling van het gebeuren en tot formulering van bruikbare lessen en aanbevelingen voor de toekomst. Het gaat hierbij om lessen voor de burgemeester, enerzijds met betrekking tot wethouders en wat van hen mag worden verwacht in het voorkomen van belangenverstrengeling en de schijn daarvan; en anderzijds met betrekking tot het proces dat door hem is gevolgd, de interventies die zijn gepleegd en hoe dat beter had gekund.

2. Aanpak

De Hoofdvraag werd als volgt geformuleerd:

Wat kan het Bestuur van de Gemeente Aalsmeer, en meer specifiek de Burgemeester, als hoeder van de bestuurlijke integriteit, leren van de onderzochte casuïstiek voor wat betreft de besluitvorming en het eigen handelen en voor wat betreft het bestaan en de werking van bestaande procedures en afspraken?

De daarbij behorende sub-vragen waren:

- Wat zijn in chronologische volgorde de feiten (gang van zaken, omstandigheden, handelingen, besluiten, afspraken, betrokken actoren) van de te beoordelen casuïstiek?
- Welke maatregelen werden genomen door de burgemeester en/of anderen om belangenverstrengeling te voorkomen en de wethouder tegen de schijn daarvan te beschermen? Wat was de opzet en de werking van deze maatregelen? Wat kan daarvan worden geleerd?
- Wat zijn concluderend de belangrijkste lessen voor het bestuur van de gemeente Aalsmeer en voor de Burgemeester in het bijzonder en tot welke aanbevelingen geven die aanleiding?

Het reconstructief leeronderzoek dat heeft plaats gevonden bestond uit een deskreview en gesprekken met betrokkenen. Doel van de deskreview en gesprekken is om onszelf een goed beeld te vormen van wat er is gebeurd en om op basis daarvan lessen te trekken voor de toekomst. Alle geïnterviewden zijn bij het begin van het gesprek gewezen op het “reflectieve” of “leer” karakter van het onderzoek.

Het uitgevoerde onderzoek, de bevindingen en daaruit te trekken conclusies zijn dan ook niet bestemd noch geschikt om te dienen als grondslag voor persoonsgericht oordelen, laat staan disciplinaire maatregelen van welke aard dan ook. Wanneer dat relevant wordt geacht zou daarvoor nader en meer toegesneden onderzoek nodig zijn. De informatie als onderdeel van de reconstructie, de gevonden documentatie en de informatie uit de gesprekken is echter als voldoende uitgebreid en representatief beoordeeld voor de uitvoering van deze opdracht, namelijk voor een gedegen inzicht in de vermoedelijke gang van zaken met als doel reflectie, analyse en het formuleren van geleerde lessen.

3. Uitgangspunten

De wetgever streeft met regelgeving de zuiverheid in de besluitvorming na en het voorkomen van het daadwerkelijk verstrengelen van belangen. Naast de wettelijke verplichte opgave van nevenwerkzaamheden, is daartoe een aantal handelingen en werkzaamheden verboden verklaard en wordt van bestuurders gevraagd zich afzijdig te houden van besluitvorming waarbij sprake is van een persoonlijk belang. Dit laatste wordt meestal gesymboliseerd door het zich uit een besluitvormende vergadering terugtrekken, zodat betrokkene de besluitvorming noch verbaal noch non-verbaal zou kunnen beïnvloeden. Niet zelden trekt dit “opstaan” de aandacht en wordt vergeten dat de wetgever terughoudend in het *gehele* besluitvormingstraject vraagt- inclusief beraadslagingen en ambtelijke overleggen.

Naast het voorkomen van daadwerkelijke belangenverstrengeling worden bestuurders, blijkens de toelichting en de jurisprudentie, ook geacht de schijn van belangenverstrengeling zoveel mogelijk te voorkomen. Niet het ontstaan van de schijn bij een ander is een wethouder daarbij aan te rekenen, maar het onvoldoende actief en uit zichzelf tegengaan van die schijn. De twee door de wetgever onderkende vormen van schendingen, te weten a) daadwerkelijke belangenverstrengeling en b) het niet voldoende tegengaan van de schijn daarvan, zijn sterk in ernst verschillende schendingen. Daadwerkelijke belangenverstrengeling is een veel zwaarder vergrijp dan omissies in het tegengaan van de schijn ervan. De belangrijkste onderliggende principes voor beide schendingen zijn zuiverheid van de besluitvorming en geloofwaardigheid van en vertrouwen in de politiek. Vertrouwen en geloofwaardigheid zijn op te vatten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het college, aangevoerd door de BM als hoeder van de integriteit. Collegeleden moeten kunnen rekenen op elkaars onderlinge bescherming tegen onbewuste schendingen, lastig weerlegbare beschuldigingen en druk, dreiging door derden. Daarbij is tot op zekere hoogte sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, die het zwaarst drukt op de betrokken personen en de Burgemeester.

Belangenverstrengeling en de schijn daarvan zijn niet toe behouden aan bepaalde personen of portefeuilles. Het voorkomen ervan vraagt om een actief, college-brede bewustwording van ieders risico's en kwetsbaarheden. Aandacht voor en bescherming tegen belangenverstrengeling en de schijn of beschuldiging daarvan is bij alle bestuurders van het college geboden.

Belangenverstrengeling en de schijn daarvan kunnen naast de zuiverheid van de besluitvorming ook het vertrouwen en de geloofwaardigheid in bestuurders en bestuur in het algemeen schaden. Dergelijke schade zou de rechtstaat in haar hart raken. Het bestuur (en de wetgever) is er daardoor veel aan gelegen belangenverstrengeling en de schijn daarvan te voorkomen. Tegengaan van beiden is zowel de verantwoordelijkheid van iedere bestuurder voor zich als van het college als geheel. Van iedere bestuurder mag verwacht worden dat hij zichzelf actief een beeld vormt van zijn persoonlijke belangen en mogelijke schijn, en vervolgens afspraken maakt en er een werkwijze op na houdt die belangenverstrengeling en de schijn daarvan voorkomt. Van collega-bestuurders (en ambtelijk adviseurs) mag verwacht worden dat zij de bestuurder in deze helpen en waar nodig beschermen, door taken over te nemen en te wijzen op mogelijke oordeelsfouten en “per ongelukjes”.

4. Analyse

Doel van de analyse is om aan de hand van een reconstructie van gebeurtenissen en genomen maatregelen, te komen tot een beoordeling van wat goed ging, en wat beter had gekund.

Voor elke gemeente geldt, maar met name voor gemeentes met een actief dorpsleven, dat een politiek vertegenwoordiger vaak ook een actief maatschappelijk en sociaal leven leidt. Dergelijke bestuurders moeten gekoesterd worden, omdat het iets zegt over hun betrokkenheid bij het reilen en zeilen binnen de gemeente en hun kennis van wat er leeft in de gemeenschap. Politieke bestuurders die binnen hun gemeente maatschappelijk actief zijn en een uitgebreid netwerk hebben, lopen een verhoogd risico op (de schijn van) belangenverstrengeling. Het vraagt op de eerste plaats van henzelf dat ze zichzelf goed beschermen en ook laten beschermen. Het vraagt van de andere leden van het college en de raad dat ze deze bescherming ook bieden.

Op basis van de reconstructie – en daarmee gestoeld op de uitgevoerde deskreview en gevoerde gesprekken – zijn er drie situaties aan te wijzen waarin een toenmalig wethouder de schijn van belangenverstrengeling op zich heeft geladen. Gezien het feit dat het om een leeronderzoek gaat is het belangrijk om deze momenten te benoemen, vanwege het doel dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

4.1 Over het handelen van de burgemeester, als hoeder van de integriteit

De burgemeester heeft vanaf de totstandkoming van het college tot aan de raadsvergadering van 16 maart die leidde tot het vertrek van twee wethouders, zich ingespannen om al zijn wethouders, te beschermen tegen de schijn van belangenverstrengeling. De in het pre-benoemingsadvies voor een kandidaat wethouder geformuleerde beheersmaatregelen worden door de burgemeester serieus opgepakt en vormen de basis voor veel van zijn handelingen die daarna volgen. Hij heeft er op toegezien dat de beheersmaatregelen later nog aangescherpt werden, en – voor zover de burgemeester daar controle over had – ook worden opgevolgd. In opdracht van de burgemeester werden er ook meerdere retraites voor het college georganiseerd, waarin ook over integriteit kwesties, werd gesproken. Op meerdere momenten won hij aanvullend advies in bij externe deskundigen.

4.2 Over het handelen van het college

De burgemeester is weliswaar hoeder van de integriteit, maar hij kan het niet alleen. Hij heeft daarbij de raad, maar vooral ook de andere leden van het college nodig. Dit vraagt erom dat in het college het gesprek over integriteit op terugkerende basis plaatsvindt, en in het bijzijn van alle leden van het college. En ook dat bij twijfel of zorg over het integer handelen van één van de leden, elk lid van het college de verantwoordelijkheid heeft om dit bespreekbaar te maken in het college.

Het lijkt erop dat de afspraken die gemaakt waren juist ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling er onbedoeld toe hebben geleid dat ook het college-brede gesprek over integriteit en over (de schijn van) belangenverstrengeling aan de hand van de concrete casuïstiek onvoldoende van de grond is gekomen. Het gevolg hiervan is geweest dat het veel moeilijker werd om de collectieve verantwoordelijkheid voor de integriteit van het bestuur vorm te geven.

Ook speelde mee dat er is gesproken over afspraken ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling, maar – voor zover bekend – nooit in het bijzijn van het voltallige college. Dit werd nog eens versterkt door de gedragscode die te beperkt is juist in de beschrijving van het punt van (de schijn van) belangenverstrengeling. De functie van een gedragscode is richting geven aan het handelen van politieke vertegenwoordigers, opdat zij op basis van wat erin beschreven staat en de voorbeelden die gegeven worden, hun handelen voortdurend kunnen toetsen. Een goede gedragscode geeft de burgemeester bovendien de mogelijkheid om, wanneer het niet goed gaat, te wijzen op de regels en afspraken uit de code. Een heldere gedragscode stelt ook de raad in staat om hun controlerende taak op het gebied van integriteit beter uit te voeren dan nu gebeurd is.

4.3 Over het handelen van de raad

Uit de reconstructie van de gebeurtenissen is nergens gebleken dat de raad op enig moment vragen stelt over de mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling. Sterker: in de raadsvergadering van 16 maart 2023, leek de raad volkomen verrast te zijn. Dit terwijl de raad een controlerende rol heeft ook op het onderwerp integriteit; ter bescherming van de wethouders, maar ook ter bescherming van het gehele gemeentebestuur. Immers, “gedoe rond integriteit” raakt het gehele gemeentebestuur en dus ook het aanzien van de raad.

5. Te leren lessen

Het leeronderzoek is bedoeld om intern, binnen de eigen organisatie, leren mogelijk te maken en een opmaat te bieden voor het zelf formuleren en daarna in de praktijk brengen van geleerde lessen. In het onderstaande doen de analisten een aanzet voor welke lessen er uit dit deel van de analyse zoal te leren zouden zijn. De te leren lessen zijn uitgesplitst naar lessen voor het college, voor de gemeenteraad en voor de ambtelijke organisatie.

5.1 Lessen voor het College van Burgemeester en Wethouders

De belangrijkste les is dat de integriteit van het bestuur bepaald wordt door een combinatie van twee elkaar versterkende factoren: individuele verantwoordelijkheid, van elke politieke vertegenwoordiger afzonderlijk, gekoppeld aan collectieve verantwoordelijkheid, van alle leden van het college samen. Het is daarom belangrijk integriteit periodiek te bespreken, in het college en in het bijzijn van alle leden. Met name is een goed begrip van (de schijn van) belangenverstrengeling belangrijk.

Jezelf én elkaar beschermen tegen het begaan van een schending is een belangrijk uitgangspunt en dat begint met het op terugkerende basis bespreekbaar maken van het onderwerp integriteit, met daarbinnen bijzondere aandacht voor belangenverstrengeling en de schijn daarvan. Wat verstaan we onder integer handelen, wat onder (de schijn van) belangenverstrengeling? Wat betekent het in algemene zin, wat betekent het in de praktijk van alledag en bij concrete casuïstiek; wat vraagt het van een bestuurder, wat vraagt het van het college en welke afspraken maken we erover? Maar ook: waarom staat bij de schijn van belangenverstrengeling de geloofwaardigheid van de politiek op het spel en bij belangenverstrengeling de zuiverheid van de besluitvorming (is een besluit op eigenlijke gronden genomen)? Het regelmatig bespreekbaar maken van integriteit kan naar aanleiding van een actuele situatie, maar bijvoorbeeld ook langs de lijnen van de gedragscode.

Het gezamenlijk bespreken van integriteitsrisico's en passende beheersmaatregelen, volgend uit

een prebenoemingstoets of risicoprofielgesprek, in het bijzijn van alle leden van het college draagt bij aan het versterken van de collectieve verantwoordelijkheid voor de naleving van diezelfde beheersmaatregelen. Het maakt het eenvoudiger om de bestuurder in kwestie vanuit bescherming, en vanuit het college als collectief, aan te spreken: “Is dit verstandig, en zou je dit of dat niet beter zo of zus kunnen doen”.

Nieuwe wethouders verdienen in hun eerste periode actief gecoacht te worden op het gebied van integriteit. Is de wethouder zich bewust van de nieuwe rol, als lid van het college? Van het werken in een glazen huis? Van de gedragscode? Worden begrippen als belangenverstrengeling en de schijn daarvan ook echt begrepen? En is helder bij wie hij/zij terecht kan met eventuele twijfels?

Juist in een situatie binnen het college waar er sprake is van “we agree to disagree” op een bepaald dossier is het belangrijk om goede afspraken te maken. Het vraagt om werkbare afspraken over hoe het college hiermee om gaat; hoe er toch met één mond gesproken kan worden; wie de eventuele vragen over het dossier beantwoordt; wat de consequenties zijn als iemand zich niet aan de afspraken houdt, etc. Belangrijk is om dit vervolgens ook naar buiten toe expliciet en transparant kenbaar te maken zodat het naleven ervan ook gecontroleerd kan worden.

Er dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden door het college bij het bepalen wie op welke uitnodiging voor een bijeenkomst ingaat. Juist hier kunnen situaties van (de schijn van) belangenverstrengeling uit voortkomen. Deelname aan bijeenkomsten is als zodanig een belangrijk onderwerp voor op de agenda, vanwege die collectieve verantwoordelijkheid. De huidige gedragscode dient geactualiseerd te worden, want deze sluit niet goed aan bij de actualiteit en is met name op het onderwerp (de schijn van) belangenverstrengeling te beperkt. Momenteel biedt de huidige code onvoldoende houvast met name bij vermoedens van (de schijn van) belangenverstrengeling. Actuele, goed werkende en ‘levende’ gedragscodes helpen de burgemeester bij het invullen van zijn taak als hoeder van de integriteit en geeft invulling aan de collectieve verantwoordelijkheid. Het versterkt kortom het instrumentarium van de burgemeester.

Een gedragscode specifiek voor de burgemeester, gelet op zijn specifieke verantwoordelijkheid op het gebied van integriteit, kan hem helpen bij een standvastig optreden. Een dergelijke code zou in overeenstemming moeten zijn met een aantal recentelijk doorgevoerde (wettelijke) veranderingen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester in zijn rol als hoeder van integriteit.

5.2 Lessen voor de Raad

Met een versterking van het integriteitsbewustzijn kan de raad beter en makkelijker haar controlerende taak op het gebied van integriteit uitoefenen. Een manier om dat te bereiken is het actualiseren van de verschillende gedragscodes, met betrokkenheid van de raad. Het versterkt het begrip over integer handelen, waaronder (de schijn van) belangenverstrengeling en het zorgt ervoor dat de raad meer in positie om te handelen – als er twijfel bestaat over een lid van het college.

Het is belangrijk om te voorkomen dat een integriteitskwestie inzet wordt van een politiek steekspel. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een Gentle Agreement. Hierin staan afspraken over hoe leden van de raad met elkaar, maar ook met de leden van het college omgaan,

in en buiten de vergaderzaal, maar ook in relatie tot sociale media en het benaderen van media.

Het ontbreekt de raad aan een protocol voor handhaving. In een dergelijk protocol wordt helder uiteen gezet wat de te nemen stappen zijn op het moment dat er een vermoeden van een integriteitsschending bestaat en ook wie welke stappen neemt. Vaak worden drie verschillende routes omschreven; wat te doen als er een vermoeden bestaat over een lid van de raad; wat te doen als het een wethouder betreft; wat als het om de burgemeester gaat. Goede en heldere afspraken zorgt voor duidelijkheid en zorgvuldigheid en voorkomt verrassingen.

5.3 Lessen voor de ambtelijke organisatie

Ook ambtenaren hebben een rol te spelen bij het beschermen van hun wethouders. Het is daarom belangrijk om eventuele beheersmaatregelen, bij integriteitsrisico's voor een lid van het college, ook te delen met het ambtelijk apparaat. Bespreek, op initiatief van de BM en/of de gemeentesecretaris, de beheersmaatregelen met de betrokken ambtenaren. Dit heeft twee belangrijke voordelen: zij kunnen in hun werk rekening houden met de gemaakte afspraken en het stelt ze in staat om de bewuste bestuurder scherp te houden door hem/haar te wijzen op de gemaakte afspraken. Ook dit hoort bij de taak van een onafhankelijk adviserend ambtenaar.

Het belang van integer bestuurlijk handelen vraagt, met name daar waar er risico's spelen, om een hoog integriteitsbewustzijn bij ambtenaren en hun leidinggevenden. Zorg dat er binnen het ambtelijk apparaat voldoende aandacht is voor integriteit. Ondersteun leidinggevenden in het 'leiding geven' aan integriteit. Draag er zorg voor dat er ook bij ambtenaren, met name bij de ambtenaren die veel te maken hebben met het bestuur, voldoende aandacht is voor integer bestuurlijk handelen. Wat betekent dit en wat vraagt dit van een ambtenaar? Wat is de rol van een ambtenaar als er dingen niet goed dreigen te gaan? Waar kunnen ze terecht met hun zorgen en twijfels?

Bij grote projecten op het gebied van ruimtelijke ordening en herinrichting moet de gemeente (ambtelijke organisatie en bestuur) anticiperen op mogelijke weerstand. Breng in aanloop naar een aanbestedingsprocedure het krachtenveld in kaart, en bedenk van te voren hoe hiermee om te gaan. Raadpleeg bewoners en andere belanghebbenden actief voorafgaand aan de besluitvorming, zet in op actieve samenwerking bij blijvend verzet, maar sta voor een besluit wanneer dat eenmaal is genomen, met steun van een meerderheid in de raad.