

Offerte

**Training Morele oordeelsvorming
Gemeenteraad Medemblik
Najaar 2021**

GOVERNANCE & INTEGRITY NEDERLAND

Postadres : Radarweg 29 A12, 1043 NX Amsterdam

Secretariaat : Marga Lamers

E-mail : m.lamers@gi-international.com

Telefoon : 020 – 800 6120

Contactpersoon : Nouredine Zarroy

E-mail : n.zarroy@gi-nederland.com

Telefoon : 06 – 430 122 82

KvK : 34325429

Btw : 820398160 B01

Bank : NL46INGB0004419288

Documentnummer : GIN.21.065.Pol.MB

Datum : 27 september 2021

Voor akkoord : Directeur Governance & Integrity Nederland
Nouredine Zarroy



Inhoudsopgave

- 1 Uw vraag
- 2 Onze visie en organisatie
- 3 Inhoudelijk voorstel
- 4 Financieel voorstel

1. Uw vraag

Veel gemeenten in Nederland voeren een actief integriteitsbeleid, zowel binnen de ambtelijke organisatie als voor de gemeenteraad en het college van B&W. In dit licht hebben burgemeester Streng en raadsadviseur de heer Wammes van de gemeente Medemblik onlangs aan Governance & Integrity Nederland (G&I) gevraagd een voorstel uit te werken. Dit voorstel betreft een training morele oordeelsvorming (TMO) voor de gemeenteraad en commissieleden voor in het najaar van 2021.

Van politieke ambtsdragers wordt meer verwacht dan het niet-schenden van de gedragscode. 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. Vele vragen zoals wat moreel juist handelen bepaalt, of normen en waarden voldoende houvast bieden, of politieke besluiten 'anders' zijn dan andere beslissingen etc. worden uitgebreid behandeld. In hoofdstuk 3 staat deze training uitgebreid beschreven.

Hoewel dit voorstel ingaat op uw vraag naar het bovenstaande, laten wij u tevens kennis maken met ons hele politieke programma voor raad en college. Hiermee krijgt u een indruk van hoe wij een meerjarig integriteitsprogramma vorm geven. Op deze wijze blijft het onderwerp integriteit op het netvlies en kan dit onderhouden worden.

In hoofdstuk 3 van deze offerte beschrijven wij ons voorstel in meer detail. Eerst zetten wij in hoofdstuk 2 onze visie op integriteit in politiek en bestuur uiteen. Hoofdstuk 4 bevat een financiële vertaling van het voorgestelde programma.

2. Onze visie en organisatie

2.1 De integriteit van de politiek

De Nederlandse overheid wordt gekenmerkt door een hoog niveau van integriteit. Werken aan die integriteit is een kwestie van groot onderhoud: integriteitsprogramma's zijn bedoeld om de fundamenteën te verstevigen en het niveau waar mogelijk nog verder te verhogen.

In de ambtelijke wereld zijn de afgelopen twintig jaar in het onderhoudswerk grote vorderingen geboekt. Succesvolle strategieën en instrumenten werden in een samenhangend programma gecombineerd. In de politiek is de situatie anders: daar is met het versterken van de integriteit pas recent een begin gemaakt. Een systematische aanpak is nog niet gangbaar, maar het belang daarvan wordt wel steeds scherper herkend.

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 zeer 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 extreem hoge 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 ambtsdragers 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.

2.2 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 bij opdrachten voor gemeenten, provincies en waterschappen door heel Nederland. 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 wethouders. Ook hebben wij veel ervaring met hulp bij (vermoedens van) schendingen en complexe bestuurlijke vraagstukken.

2.3 Kennis en ervaring: G&I in vogelvlucht

Governance & Integrity heeft ruim twintig jaar ervaring met het werken aan de integriteit van organisaties in het publieke domein van Nederland. Gaandeweg is een veelomvattend integriteitsprogramma voor de ambtelijke context ontwikkeld, dat zich in de praktijk heeft bewezen. Het programma wordt toegepast in gemeenten, provincies, waterschappen en organisaties als de Belastingdienst, Defensie, politie, brandweerkorpsen en rechtbanken.

Ons integriteitsprogramma voor de politiek is voortgekomen uit een samenwerkingsverband met het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. Het omvat onder meer trainingen voor volksvertegenwoordigers en bestuurders, ontwikkeling van persoonlijke risicoprofielen en advisering rond morele vraagstukken. Inmiddels heeft G&I het programma in vele tientallen gemeenten alsmede in enkele provincies en waterschappen geïntroduceerd en toegepast.

In 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 België (met name in Antwerpen), Oekraïne (met name in Lviv) en de Cariben (met name op Sint Maarten en Curaçao).

3. Inhoudelijk voorstel

Training morele oordeelsvorming

Van politieke ambtsdragers wordt meer verwacht dan het niet-schenden van de gedragscode. 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. Hierin staat niet zozeer de zuiverheid van besluitvorming centraal (regels, schendingen, handhaving) als wel de zorgvuldigheid ervan: het wegen 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 worden enkele lastige kwesties uit de politieke praktijk van Medemblik 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.

PRE-MEMORIE

Begeleid moreel beraad

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 casusonderzoek 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.

Bijeenkomst over de gedragscode

Tijdens de gedragscodesessie 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.

Na een introductie door de trainer en een kleine kennisquiz – vooral over (de schijn van) belangenverstrengeling – bespreken de raadsleden in subgroepen artikelen uit hun eigen, geldende gedragscode en/of een aansprekend voorbeeld uit een andere gemeente. 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. De ervaring leert dat het onderwerp belangenverstrengeling doorgaans de meeste vragen en reacties oproept. De trainer geeft 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. Tot besluit wordt aandacht besteed aan de principes waar raadsleden en burgemeester handhavingsafspraken op kunnen baseren.

Wij adviseren voor het college B&W een aparte bijeenkomst te organiseren over (naleving van) de 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.

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 gedragscode. In deze bijeenkomst, die voor raad en college samen wordt georganiseerd, vindt een verdieping plaats. Het is de bedoeling een basis te leggen voor concrete afspraken met betrekking tot de naleving en handhaving van de gedragscode 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 sanctie 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, griffier, burgemeester en wethouders 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 projectgroep – bij het toewerken naar een zogeheten 'gentle agreement'. Dit zijn afspraken (op vrijwillige basis) tussen burgemeester en raadsleden over de rolverdeling en procedures bij vermeende schendingen. G&I kan ook ondersteunen in het geval het college eigen afspraken hieromtrent wil vastleggen. Voor het gentle agreement is een basistekst (*best practice* op basis van voorbeelden uit andere gemeenten) beschikbaar.

4. Financieel voorstel

De prijs voor de training morele oordeelsvorming is als volgt opgebouwd:

Onderdeel	# Trainers	Prijs
Training morele oordeelsvorming	2 *	€ 2.110,-

* In het tabel is de prijs gebaseerd op 24 deelnemers, waarbij 2 trainers worden ingezet. Bij meer deelnemers is een derde trainer nodig en wordt de prijs € 3.010,- aangehouden.

Toelichting en voorwaarden:

Alle beschreven activiteiten vallen in de categorie deskundigheidsbevordering; ze zijn derhalve vrijgesteld van btw.

Voor de vergoeding van reiskosten hanteren wij een tarief van € 0,30 per km c.q. de kosten gemaakt met openbaar vervoer (2^e klasse). Autokosten worden berekend vanaf het kantoor van G&I, Radarweg 29 te Amsterdam. Treinkosten worden berekend vanaf station Amsterdam Sloterdijk.

Als een overnachting noodzakelijk is wordt daarvoor, in overleg met de opdrachtgever, een tegemoetkoming van € 75,- per nacht in rekening gebracht.

Op een opdrachtbevestiging op basis van dit voorstel zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Governance & Integrity Nederland van toepassing. Deze worden bijgevoegd.

Informatie verkregen bij de uitvoering van deze opdracht behandelen wij vertrouwelijk. De gemeente Medemblik blijft van alle informatie de eigenaar; G&I zal er nooit over naar buiten treden. Derden die ons ernaar vragen zullen wij naar de opdrachtgever verwijzen.