1. Inleidend

Veel gemeenten in Nederland voeren een actief integriteitsbeleid, zowel binnen de ambtelijke organisatie als voor de gemeenteraad en het college van B&W. Ook Arnhem zet zowel ambtelijk als politiek belangrijke stappen in het denken over en vooral het praktisch bevorderen van de integriteit van het Nederlands lokaal bestuur met blijvende aandacht voor haar ambtelijke organisatie. Zo is ingezet op het Model Integriteit Lokale Overheid om het integriteitsysteem binnen de ambtelijke organisatie in beeld te brengen.

Governance & Integrity (hierna: G&I) is gevraagd een voorstel uit te werken voor een traject om te komen tot de gewenste actualisering van de gedragscode en eventueel het integriteitsprotocol. Kernthema's binnen dit traject zijn:

1. Een actualisering op basis van casuïstiek, diverse maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. social media, mondigere burgers, in toenemende mate werken in netwerken) en veranderingen in de gemeentewet (de burgemeester als 'hoeder' van de integriteit) met als eindproduct een eigen gedragscode voor de burgemeester, het college en de gemeenteraad en een gedeeld protocol integriteitsschendingen;
2. Verhoging van het bewustzijn bij politieke ambtsdragers over mogelijke risico's en handelingsperspectieven binnen hun werkterrein.

G&I gaat graag in op uw verzoek. G&I werkt al vele jaren aan de integriteit in de politiek-bestuurlijke context en is, in samenwerking met vele tientallen gemeenten, vormgever van een 'best practice' gedragscode. Zij is in samenwerking met de toenmalig burgemeester en gemeenteraad van Gulpen-Wittem (2013) vormgever van het zogenaamde *gentle agreement*, een set procesafspraken en rolbepalingen tussen raadsleden onderling en de burgemeester met het oog op de zorgvuldige omgang met vermoedens van integriteitsschendingen. Dit *gentle agreement* vindt ondertussen ook haar ingang binnen vele tientallen gemeenten.

Wij zien de uitnodiging vanuit Arnhem als een mogelijkheid om de huidige 'best practice' gedragscode en het *gentle agreement* te verbeteren en op maat te snijden voor een grote gemeente die zich tot doel stelt de meest complexe uitdagingen het hoofd te bieden op het gebied van integriteit.

In hoofdstuk 2 van deze offerte beschrijven wij ons Plan van Aanpak. Hoofdstuk 3 bevat een financiële vertaling en hoofdstuk 4 introduceert het team inclusief CV's. Een aparte bijlage geeft een beeld van de bredere visie van G&I op het werken aan de politieke integriteit.

2. Plan van Aanpak

Ons voorstel kent twee componenten:

- Intensieve begeleiding van een binnen de gemeente op te richten werkgroep (in ieder geval bestaande uit raadsleden en de griffier dan wel een raadsadviseur) die de nieuwe gedragscode en integriteitsprotocol voorbereiden;
- Een reeks bijeenkomsten met de voltallige gemeenteraad en het college om 1) input op te halen voor de te herschrijven code en het protocol; 2) bewustwording en draagvlak te creëren.

Planmatig ziet onze aanpak er als volgt uit (chronologisch)[*]:

Voor het zomerreces

Voorbereiding: met de opdrachtgever worden relevante thema's doorgesproken, er vindt een kennismaking plaats met de werkgroep integriteit. Dit met het doel het programma zo scherp mogelijk op maat te snijden voor de gemeente Arnhem;

Eerste raadsvergadering na het zomerreces

Introductiebijeenkomst Integriteit (8 september)

Eind september

Bijeenkomst gedragscode gemeenteraad en college van B&W.
Eerste bijeenkomst werkgroep gericht op vormgeving van de drie gedragscodes.

Eind oktober

Bijeenkomst praktijksimulatie raad en college

Mid november

Tweede bijeenkomst werkgroep afronding concept gedragscode / opstart vormgeven protocol

Eind november

Presentaties conceptcode en concept integriteitsprotocol

Eind januari

Derde bijeenkomst werkgroep afronding gedragscode en integriteitsprotocol

Laatste raadsvergadering voor de verkiezingen

De nieuwe gedragscode wordt in stemming gebracht in de gemeenteraad; de gemeenteraad stemt ermee in dat het integriteitsprotocol (ceremonieel) ter ondertekening wordt gelegd aan ieder individueel raadslid. Mogelijk kan deze ook voorgelegd worden aan de nieuwe gemeenteraad.

[*] Uitgaande van een laatste reguliere raadsvergadering in februari 2022 komen we tot het voorliggende uitdagende tijdsschema.

Inhoudelijk stellen wij vooraf het volgende vast:

- De gedragscode voor het lokaal bestuur is al reeds jaren een wettelijke verplichting. In de afgelopen jaren hebben vele gemeenteraden en colleges geïnvesteerd in het vormgeven van goede gedragscodes die door hun opzet, inhoud en taal raadsleden, wethouders en burgemeesters bescherming bieden in het uitvoeren van hun werkzaamheden. Arnhem hoeft zogezegd niet het wiel uit te vinden maar kan efficiënt en effectief voortbouwen op de bestaande 'best practice' modellen;

- Waar het hebben van een gedragscode wettelijk verplicht is, dat niet. Een gemeenteraad stelt een dergelijk protocol uit eigen beweging op. Het is een vorm van zelfbinding. Op het niet naleven van het protocol zelf staat echter geen sanctie. De ervaring in Nederland leert dat protocollen die ambtelijk vormgegeven worden, op basis van de bestaande ambtelijke protocollen, weinig draagvlak en navolging kennen van raadsleden. Bij een vermoeden van een schending van een raadslid van een andere partij is de verleiding groot deze kennis in te zetten in het politiek debat dan wel de (social) media. Maar zelfs als men zorgvuldigheid betracht maakt men gemakkelijk een denkfout. Bewustwording is daarom van groot belang. Minstens zo belangrijk is het draagvlak voor het protocol. Vandaar dat wij er voorstander van zijn dat het protocol een reeks procesafspraken beslaat die door ieder raadslid, wethouder en de burgemeester persoonlijk wordt ondertekend.

- De burgemeester is sinds een aantal jaar ook formeel gezien de 'hoeder' van de integriteit (gemeentewet artikel 170). Deze, nieuwe, formele taak is hem toebedeeld zonder enig concreet instrumentarium om deze taak uit te oefenen. Het integriteitsprotocol, in de vorm van een reeks procesafspraken, brengt de burgemeester in de juiste positie om de rol van hoeder uit te oefenen.

- G&I ziet de uitvraag van de gemeente Arnhem als een belangrijke mogelijkheid om met de gemeente na te denken over een verbetering van de gangbare 'best practice' gedragscodes in Nederland. Dat wij zelf ook niet stilstaan bewijst onze recente samenwerking met de gemeenteraad van Maastricht, resulterend in een set afspraken rondom omgangsvormen en de omgang met de waarheid in de gemeenteraad van Maastricht (opgenomen in de praktijkvoorbeelden van de VNG). Op basis van het Maastrichts voorbeeld is vervolgens een nieuw hoofdstuk in de 'best practice' gedragscode vormgegeven in samenwerking met de gemeenteraad van Eindhoven.

2.1 De werkgroep

G&I is groot voorstander van een door de gemeente Arnhem ingerichte werkgroep om de vormgeving van de nieuwe gedragscode en het integriteitsprotocol in goede banen te leiden. Dit vanwege de kostenefficiëntie enerzijds maar ook voor het sterken van het draagvlak en de opbouw van kennis over het voorliggende onderwerp anderzijds. Vooraf moet er goed nagedacht worden over de vormgeving en werking van de werkgroep:

- Vormgeving:
  Het is van groot belang, met het oog op draagvlak en borging, dat de werkgroep door raadsleden zelf wordt bemenst. De griffier/een raadsadviseur, en mogelijk een bestuursadviseur voor de code van het college en burgemeester, kan als ambtelijke ondersteuning en mogelijk penvoerder toegevoegd worden aan de werkgroep. Idealiter bestaat de werkgroep uit afgevaardigden van alle politieke partijen. Gegeven het feit dat Arnhem twaalf fracties kent zal er naar alle waarschijnlijkheid nagedacht moeten worden over een alternatieve opzet.

- Werking en samenwerking:
  De werkgroep draagt uiteindelijke zeggenschap over de concept gedragscode zoals deze aan de gemeenteraad gepresenteerd zal worden. Ook is zij primair verantwoordelijk voor het schrijfwerk aan de code. Mede vanwege de relatief korte doorlooptijd en de doelstellingen van het traject is het aan te raden om ambtelijke ondersteuning te vragen voor het werkelijke schrijfwerk. G&I zorgt voor de begeleiding van de werkgroep en geeft onafhankelijk advies op de ingediende voorstellen en de conceptversies. Waar nodig zal G&I (kleine) delen van het schrijfproces voor haar rekening nemen. Dit kan het geval zijn waar conceptuele beschrijvingen uitdagend blijken te zijn.

- De opzet van de werkgroepbijeenkomsten:
  - De eerste bijeenkomst zal de aftrap betekenen van de vormgeving van de nieuwe gedragscode. De bijeenkomst wordt kort geïntroduceerd door de adviseur van G&I. Vervolgens worden alle ingebrachte punten van de sessie met de gemeenteraad en het college besproken. Aanvullend kunnen de werkgroepleden hun eigen inzichten ter tafel brengen. De sessie wordt afgesloten met een reeks werkafspraken;
  - De tweede bijeenkomst heeft een tweeledig doel: ten eerste wordt de eerste conceptversie van de nieuwe gedragscode voorgelegd en besproken. Ten tweede wordt de aftrap gegeven op het herschrijven van het integriteitsprotocol. Aan het einde van de sessie worden werkafspraken gemaakt;
  - De derde bijeenkomst worden alle open eindjes bijeengebracht en worden de concept gedragscodes en het concept integriteitsprotocol gefinaliseerd, zodat ze op de volgende raadsvergadering voorgelegd kunnen worden.

2.2 Presentatie concepten raad en college

De werkgroep integriteit komt onder begeleiding van G&I tot een concept gedragscode en een concept integriteitsprotocol. Deze concepten worden gepresenteerd in een sessie voor de gemeenteraad en het college van B&W. Alle raadsleden en leden van het college krijgen vooraf voldoende tijd de concepten te bestuderen en vragen te stellen dan wel voorstellen ter wijziging te doen. De vragen en voorstellen ter wijziging worden na de presentatie behandeld onder leiding van de adviseur van G&I. Op basis van deze bijeenkomst zullen de conceptcodes en het concept integriteitsprotocol gefinaliseerd worden zodat de gedragscode voor de zomer ter stemming in de gemeenteraad gebracht kan worden en het integriteitsprotocol ter ondertekening klaargelegd kan worden.