Protocol omgang vermoeden van integriteitsschendingen gemeente Stein 2024

Integer handelen van politieke ambtsdragers draagt bij aan het vertrouwen van inwoners in de overheid. Onafhankelijkheid, geloofwaardigheid, transparantie en respect zijn daarin centrale waarden die ons helpen integer handelen vorm te geven. In de gedragscode integriteit raadsleden gemeente Stein 2023 [link] en gedragscode burgemeester en wethouders gemeente Stein 2023 [link] stellen de gemeenteraad en het college van B&W een gedragscode vast, conform artikel 15, lid 3 van de Gemeentewet. In deze codes is vastgelegd welke normen zij volgen voor een integer bestuur en geeft handvatten voor het maken van de juiste keuzes.

Dit protocol gaat over concrete situaties waarin twijfel ontstaat over de integriteit van het handelen van een politiek ambtsdrager. Het is van belang van alle betrokkenen om in dergelijke situaties een zorgvuldig proces te doorlopen met oog voor alle belangen. In dit protocol beschrijven we de werkwijze bij een vermoeden van een integriteitsschending door raadsleden, commissieleden, wethouders en de burgemeester (verder: 'politieke ambtsdragers', tenzij een bepaling op een van de specifieke ambten betrekking heeft). Het biedt de melder bescherming, de betrokkene een eerlijke procedure en de uitvoerders van die procedure bruikbare handvatten.

De afspraken die we in dit protocol maken evalueren we regelmatig, zo waarborgen we dat onze werkwijze toereikend is en blijft.

A. Uitgangspunten

1. Onpartijdige handhaving

De Gedragscodes voor de raad en de burgemeester en wethouders (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan hun handelen moet voldoen. De kern is dat de zuiverheid van de besluitvorming door die minima wordt gewaarborgd. Omdat alle partijen het over die minima eens zijn, is er geen enkele reden de handhaving ervan inzet te maken van partijpolitiek. Ook het verschil tussen oppositie en coalitie zou in de handhaving geen rol mogen spelen. Gebeurt dat toch, dan is de kans bijzonder groot dat er onrecht geschiedt. Uit het beginsel van 'onpartijdige handhaving' volgt dat politici van alle partijen de discipline zouden moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitkwesties boven de partijen te gaan staan.

2. Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitschendingen van politici heeft het er echter in een aantal gevallen toe geleid dat er in de media al een (voor-)veroordeling heeft plaatsgevonden, voordat er onderzoek is gedaan. Het gevolg is dat er sprake is van willekeur, dat individuele politici die (onschuldig?) onder verdenking komen te staan grote schade oplopen en dat de geloofwaardigheid van de politiek wordt aangetast. Het is daarom zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitkwestie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling van een kwestie de groep die erbij betrokken wordt zo klein mogelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van een integriteitschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende sanctie, mag en moet de kwestie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

3. Zorgvuldigheid tegenover eenieder

Iedereen die mogelijk een schending heeft begaan, iedereen die daar iets over wil melden én iedereen die een (mogelijke) betrokkenheid in het proces heeft, heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving.

4. Rollen en verantwoordelijkheden

De burgemeester heeft een centrale rol bij vermoedens van integriteitsschendingen door een raadslid, commissielid of wethouder. Die rol komt voort uit artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet, waarin de burgemeester wordt belast met de taak de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Tijdens het doorlopen van het protocol laat de burgemeester zich bijstaan door de griffier (indien betrokkene raadslid of commissielid is) of door de gemeentesecretaris (wanneer het een wethouder betreft). De burgemeester kan zich ook door beiden laten ondersteunen. Daarnaast kan de burgemeester advies inwinnen bij interne of externe adviseurs.

De burgemeester kan er gedurende het proces niet voor kiezen om de individuele raadsleden (waaronder de fractievoorzitters) geheime informatie te verstrekken. Sinds 1 april 2023 kan op grond van artikel 88 Gemeentewet geheime informatie namelijk alleen door bestuursorganen aan andere bestuursorganen worden verstrekt, tenzij het informatie betreft die reeds bij de raad berust. Dit betekent dat geheime informatie niet langer aan individuele delen van de raad (bijvoorbeeld het seniorenconvent, het presidium of het fractievoorzittersoverleg) kunnen worden verstrekt, maar alleen aan de raad als geheel. Met het oog op het uitgangspunt om de kring van betrokkenen zo klein mogelijk, maar zo breed als nodig te houden, informeert de burgemeester de raad alleen als hij dit noodzakelijk acht. Indien fractievoorzitters betrokken zijn bij de kwestie (bijvoorbeeld omdat het vermoeden over hen gaat of omdat zij de melding hebben gedaan), nemen zij niet deel aan de beraadslaging. De griffier en gemeentesecretaris kunnen als adviseur aansluiten bij de vergaderingen over een integriteitskwestie.

Het protocol is bedoeld als leidraad om sturing en handvatten te bieden voor handelen in het geval van een vermoeden van een integriteitsschending. In zo'n situatie is iedereen gebaat bij helderheid en een zorgvuldig proces. Toch kan het voorkomen dat het in het belang van de gemeente, de melder of de betrokkene is om af te wijken van het protocol. Voorbeelden van situaties waarbij de burgemeester onderbouwd kan afwijken van het protocol zijn:

- de privacy van de melder of de betrokkene is in het geding;
- verantwoordelijken in dit protocol kunnen hun taken niet onafhankelijk uitvoeren;
- het publieke belang vraagt hierom.

Indien een vermoeden van integriteitsschending door de burgemeester bestaat, zal de eerste locoburgemeester in overleg treden met de commissaris van de Koning. In dergelijk geval kan voorliggend protocol gevolgd worden en wordt 'burgemeester' vervangen door 'locoburgemeester'.

5. Externe communicatie

In principe wordt er gedurende alle stappen van het protocol niet extern gecommuniceerd. De uitkomst van het traject kan immers zijn dat er geen sprake is van een integriteitsschending. Onterechte negatieve aandacht voor de betrokkenen dient daarom te worden voorkomen. Per geval zal moeten worden beoordeeld of en wanneer externe communicatie wordt ingezet. Dat zal afhangen van de omstandigheden van het geval, de aard van de melding en bijvoorbeeld bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de melder of degene over wie een melding is gedaan. De burgemeester draagt zorg voor interne en externe communicatie over een melding, een onderzoek en de uitkomsten daarvan. De afdeling communicatie kan worden betrokken bij deze afweging en de invulling van

externe communicatie. In het geval dat de kwestie al extern bekend is en een reactie niet uit kan blijven, is de burgemeester belast met de communicatie. Terughoudendheid staat voorop.

6. Het protocol stopt daar waar het strafrecht begint

De reikwijdte van dit protocol stopt waar het strafrecht begint. Dit betekent dat dit protocol buiten toepassing wordt gelaten door de burgemeester wanneer opsporing en/of vervolging plaatsvindt met betrekking tot de mogelijke integriteitsschending.

B. Werkwijze

De werkwijze bij het vermoeden van een integriteitsschending bestaat uit vijf fases. Hieronder worden deze fases uitgewerkt. Op deze werkwijze zijn de in de inleiding genoemde uitgangspunten van toepassing.

Fase 1) Twijfelen en bespreken

Bij twijfels van het vermoeden van een integriteitsschending gaan we allereerst met elkaar in gesprek. Soms gaat het immers om onbewust overtredende handelingen. Daarnaast kunnen twijfels worden besproken met de griffier of met de burgemeester. Deze gesprekspartners kunnen adviseren over de kwestie en over het al dan niet indienen van een melding. Wanneer politiek ambtsdragers een advies van de burgemeester naast zich neerleggen, dan benoemt de burgemeester dit in de raadsvergadering. De burgemeester is vrij om op basis van de ontvangen signalen zelf een onderzoek te starten, ook als er geen melding wordt gedaan.

Al in deze eerste fase is vertrouwelijkheid van groot belang. Wanneer twijfels met een breed publiek gedeeld worden, wordt het moeilijk om de vertrouwelijkheid in een eventueel vervolgproces te waarborgen.

Fase 2) Melden en wegen

Politieke ambtsdragers, maar ook inwoners en ambtenaren, kunnen een melding doen van een vermeende integriteitsschending door een politieke ambtsdrager. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen.

1. De melding van de vermeende integriteitsschending wordt schriftelijk gedaan bij de burgemeester en / of de griffier. Als de melding alleen bij de griffier is gedaan, dan deelt de griffier de melding terstond met de burgemeester. Een melding mag in eerste instantie ook mondeling worden gedaan, maar wordt pas in behandeling genomen als deze op schrift is gesteld. Om een melding op schrift te stellen kan een melder de hulp inroepen van de griffier. De melder dient de melding altijd zelf in.
2. Schriftelijk anoniem melden is mogelijk, maar dat hebben we liever niet. Anonimiteit kan vervolgonderzoek in de weg staan.
3. De burgemeester stuurt de melder binnen vijf werkdagen een schriftelijke ontvangstbevestiging. Hierin wordt ook vermeld hoe desgewenst de vertrouwelijkheid van de persoonlijke gegevens van de melder zoveel mogelijk gewaarborgd wordt. Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokken politieke ambtsdrager te beschermen in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek, vraagt de burgemeester de melder om vertrouwelijkheid in acht te nemen.

4. De burgemeester draagt er zorg voor dat de gegevens omtrent de melding en de melder zodanig bewaard/opgeslagen worden dat deze alleen toegankelijk zijn voor personen die bij de behandeling van de melding betrokken zijn.
5. De burgemeester voert zo snel mogelijk een persoonlijk gesprek met de melder over de melding. Bij dit gesprek is ook de griffier of de gemeentesecretaris aanwezig. Dit gesprek is bedoeld om de inhoud van de melding zo nodig te verduidelijken en eventueel af te bakenen.
6. De burgemeester kan ook op basis van eigen waarneming of externe berichtgeving op de hoogte raken van een mogelijke integriteitsschending. De burgemeester kan in dat geval zelf het initiatief nemen om een melding op te stellen.
7. De burgemeester bespreekt een melding over een raadslid of commissielid met de griffier en een melding over een wethouder met de gemeentesecretaris. Samen wegen zij de melding ten minste op basis van:
    a. de aard van de (vermeende) handeling;
    b. de mate waarin de melding te verifiëren is;
    c. de respectievelijke posities van de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft;
    d. de geloofwaardigheid van de melding;
    e. de ernst en spoedeisendheid.
8. De burgemeester stelt het betrokken raadslid of de betrokken wethouder zo snel als mogelijk op de hoogte van het feit dat er een melding is gedaan, tenzij er een zwaarwegend belang is om dat niet te doen. Voorbeelden daarvan zijn:
    - risico dat eventueel bewijsmateriaal wordt vernietigd;
    - risico voor de veiligheid of het functioneren van de melder.

Op basis van het gesprek met de griffier of de gemeentesecretaris kan de burgemeester tot drie conclusies komen:

A. De melding kan direct afgedaan worden omdat de melding niet over integriteit gaat of omdat onmiddellijk duidelijk is dat er geen sprake is van een integriteitsschending. De burgemeester koppelt dit besluit schriftelijk terug aan de melder en de betrokken politiek ambtsdrager. De melding is daarmee afgedaan.
B. Er is een vooronderzoek nodig om de melding te beoordelen (fase 3 van het protocol).
C. Er is direct een extern onderzoek nodig (fase 4 van het protocol).

Fase 3) Vooronderzoek

De burgemeester voert zo spoedig mogelijk een vooronderzoek uit. Daarbij kan de burgemeester zich ambtelijk laten ondersteunen.

1. De burgemeester voert in ieder geval een gesprek met de politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft. Indien de burgemeester dat nodig acht, voert de burgemeester nogmaals een gesprek met de melder.
2. De politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft wordt bij aanvang van het gesprek zodanig ingelicht over aard en inhoud van de melding dat zij of hij een goed beeld krijgt van hetgeen hem of haar wordt verweten. Een afschrift van de melding wordt niet verstrekt.
3. Van elk gesprek wordt een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. Deze heeft de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag. Indien de gesprekspartner accordering weigert, wordt hiervan melding gemaakt in het verslag. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd. Met deze verslagen wordt vertrouwelijk omgegaan.

4. Ten behoeve van het vooronderzoek kan de burgemeester documenten of andere gegevens raadplegen. Ook kan de burgemeester spreken met andere betrokkenen.
5. De burgemeester beslist na het vooronderzoek of nader onderzoek nodig is.
6. Op basis van het vooronderzoek kan de burgemeester tot twee conclusies komen:
   1. Er is nader onderzoek nodig.
   In dat geval gaat de burgemeester direct over op fase 4.

   2. Er is geen nader onderzoek nodig.
   Er zijn meerdere scenario's denkbaar waarin geen nader onderzoek nodig is: de melding is bijvoorbeeld te mager om te onderzoeken, er is een ander traject van toepassing (bijvoorbeeld klachten of bezwaar) of er zijn te weinig aanwijzingen voor nader onderzoek. De burgemeester beoordeelt of hij van het vooronderzoek een verslag opstelt. Persoonsgegevens van de melder worden in dit verslag geanonimiseerd. Het verslag van het vooronderzoek wordt gedeeld met de melder en de betrokken politieke ambtsdrager. Indien aan de orde bespreekt de burgemeester dit verslag van het vooronderzoek persoonlijk met de melder en separaat met de betrokken politieke ambtsdrager.

Fase 4) Nader onderzoek

Als de burgemeester besluit dat nader onderzoek nodig is, zet hij dit in gang. De burgemeester is opdrachtgever van het onderzoek en bewaakt de voortgang van het onderzoek. Als opdrachtgever kan hij het onderzoek zelf uitvoeren, intern beleggen bij door hem aangewezen personen, of een extern onderzoeksbureau inschakelen. Het gehele onderzoek vindt plaats in een vertrouwelijke context. Dat betekent dat er ook vertrouwelijk wordt omgegaan met (concept-)gespreksverslagen en (concept-)onderzoeksrapportages. Een onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. De burgemeester komt met de onderzoekers een schriftelijke onderzoeksopdracht overeen, met daarin de onderzoeksvragen, de methoden, en de wijze van rapportage. Indien er gekozen wordt voor externe onderzoekers, maakt de burgemeester met hen tevens afspraken over de planning, de kosten en de samenstelling van het onderzoeksteam. De onderzoekers dienen zich te houden aan dit protocol.
2. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld en overgedragen aan de onderzoekers. Wanneer het gaat om gegevens op apparaten en/of netwerken die eigendom zijn van of in gebruik zijn bij de gemeente wordt conform de gebruikersovereenkomst (mobile device management) en het privacy- en informatiebeveiligingsbeleid van de gemeente gehandeld. Indien nodig vindt er afstemming plaats met de Functionaris Gegevensbescherming.
3. De burgemeester informeert de betrokken politieke ambtsdrager en de melder dat een onderzoek wordt ingesteld. Er wordt een brief verzonden met daarin in ieder geval de aanleiding voor het onderzoek, het onderzoeksprotocol en de contactgegevens van de onderzoekers.
4. De burgemeester weegt zorgvuldig af welke andere personen geïnformeerd moeten worden over het onderzoek, waarbij het uitgangspunt is dat de groep geïnformeerde personen zo klein mogelijk wordt gehouden.
5. Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen personen op ambtelijk en op bestuurlijk niveau binnen de gemeente, maar ook externe personen worden benaderd voor een interview. Deze interviews worden door ten minste twee personen gevoerd. Desgewenst kunnen geïnterviewden zich laten bijstaan door één persoon.
6. Van elk interview wordt een gespreksverslag gemaakt dat ter accordering wordt voorgelegd aan de geïnterviewde. Deze heeft de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag. Indien de gesprekspartner accordering weigert, wordt hiervan

melding gemaakt in het onderzoeksrapport. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd. De gespreksverslagen blijven in het bezit van de onderzoekers en worden niet gedeeld met de opdrachtgever.
7. De feiten worden voorzien van een duiding en verwerkt in een conceptrapportage. De conceptrapportage wordt voor een feitenverificatie voorgelegd aan de betrokkene en vervolgens aan de burgemeester. Feitelijke onjuistheden worden verwerkt.
8. Op de definitieve rapportage, waar ook conclusies en eventuele aanbevelingen aan worden toegevoegd, mogen de betrokkene en de burgemeester hun zienswijze geven. De eventuele zienswijzen worden als bijlage bij het rapport gevoegd.
9. Wanneer het onderzoek is afgerond, leveren de onderzoekers het onderzoeksrapport op bij de burgemeester.

Fase 5) Behandelen en afronden

De burgemeester zorgt na oplevering van de rapportage voor een goede afronding van het traject.

1. Als er een onderzoek naar een persoon is uitgevoerd, is het wenselijk dat deze persoon eerst zelf de rapportage kan lezen voordat het rapport beschikbaar komt voor raads- of collegeleden. Wanneer een stuk onder geheimhouding wordt gedeeld, kan dit echter niet met maar één raads- of collegelid worden gedeeld maar moet het stuk naar de gemeenteraad als geheel. Het onderzoeksbureau deelt daarom het eindrapport met de persoon wiens handelen onderzocht is.
2. De burgemeester verstrekt het rapport vervolgens onder geheimhouding aan de gemeenteraad, tenzij de conclusie van het rapport is dat de melding ongegrond is. Wanneer de melding ongegrond is deelt de burgemeester aan de raad mee dat de melding ongegrond bevonden is.
3. De burgemeester stelt het onderzoeksrapport ook onder geheimhouding ter beschikking aan het college indien de betrokken politiek ambtsdrager een collegelid betreft. Indien het een onderzoek naar het handelen van de burgemeester betreft, ontvangt ook de Commissaris van de Koning het onderzoeksrapport.
4. Als de conclusie van het rapport is dat de melding ongegrond is, wordt het rapport in beginsel niet wordt het rapport in beginsel niet gedeeld met de gemeenteraad maar doet de (loco)-burgemeester melding/een mededeling van het feit dat de melding ongegrond is bevonden.
5. De gemeenteraad besluit of het rapport in een raadsvergadering besproken dient te worden en of dit in openbaarheid kan gebeuren.

C. Leren en nazorg

Communicatie

Om de vertrouwelijkheid van het proces zo groot als mogelijk te houden, spreekt tot afronding van de melding dan wel het onderzoek geen van de betrokkenen met de pers. Het is ideaal als allen daarmee wachten tot na het raadsdebat, omdat dit de kans op onpartijdigheid sterk vergroot. Als door derden om een reactie namens de gemeente wordt gevraagd, is de burgemeester daarvoor de aangewezen persoon. Het kan in het belang zijn van de gemeente, de melder of de betrokkene tóch eerder naar buiten te communiceren. In dergelijke gevallen kan de burgemeester daartoe besluiten.

Nazorg

De burgemeester voert een gesprek met de melder. Ook voert de burgemeester een evaluatiegesprek met de politiek ambtsdrager op wie de melding betrekking had. De melder en politiek ambtsdrager kunnen zich bij laten staan door één persoon.

Leren

Na afronding van de behandeling van de melding evalueert de burgemeester samen met de griffier en/of de gemeentesecretaris het proces. Daarbij wordt ook nagegaan in hoeverre het protocol toereikend was en of dit aanpassing behoeft. Voorts wordt besproken of er lessen te trekken zijn voor de behandeling van een eventuele volgende melding.

Opzettelijk valse melding

Bij het vermoeden van een opzettelijk valse melding kan de burgemeester een onderzoek instellen naar de melder.

Rapportage

De burgemeester informeert de gemeenteraad jaarlijks over het aantal meldingen en onderzoeken op het gebied van integriteit.