Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur

Een uitvoeringsprotocol over hoe te handelen
bij een vermoeden van een integriteitsschending



11 september 2023

Inhoud

Inleiding 2

Vier basisprincipes 3

Over de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester 4

Samenvatting 5

Toelichting 5

Fase 1 – Bespreken en melden 6

Sectie I: Route voor raadsleden (en commissieleden) 6

Sectie 2: Route voor wethouders 9

Sectie 3: Route voor de burgemeester 12

Fase 2 – Duiding en onderzoeken 14

Stap 1: Duiding en vooronderzoek 14

Stap 2: Integriteitsonderzoek 15

Fase 3 – Oordelen en sanctioneren 17

Fase 4 – Evalueren en leren 19

Samenvatting van rollen en taken 20

INLEIDING

De voorliggende procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur (hierna: Uitvoeringsprotocol Integriteit) zijn procedurele afspraken die wij – raadsleden, wethouders en burgemeester van de gemeente Vlieland – met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij mogelijke integriteitsschendingen, zoals beschreven in de gedragscodes.1 Het Uitvoeringsprotocol biedt een routekaart voor alle politieke ambtsdragers wanneer zij twijfelen aan een eigen handeling of die van een ander. Daarnaast bieden de gemaakte procesafspraken ook het instrumentarium voor de burgemeester om zijn wettelijke taak als 'hoeder van de integriteit' uit te oefenen en een zorgvuldige procesgang – rekenschap gevende van alle geldende principes van hoor en wederhoor en proportionaliteit – van melding tot mogelijke sanctionering te garanderen.

Met de procesafspraken geven wij, de politieke ambtsdragers van de gemeente Vlieland, aan dat wij bepaalde principes delen: dat wij hechten aan zorgvuldigheid en goede omgangsvormen en dat wij bij het toezien op de naleving van de gedragscode en onderliggende wetgeving uitstijgen boven de partijpolitiek. Dit ter bescherming van iedere individuele politieke ambtsdrager en de geloofwaardigheid van de lokale politiek op Vlieland.

Het Uitvoeringsprotocol Integriteit is er ter ondersteuning van de politieke ambtsdragers, maar draagt tegelijk ook zorg voor de zorgvuldige omgang met vermoedens over ambtenaren uit de ambtelijke organisatie en leden van de griffie. Steeds duiden de procesafspraken wie het eerste aanspreekpunt is voor de politieke ambtsdragers en welke vervolgstappen (mogelijk) volgen. Op deze wijze is er steeds duidelijkheid over de te ondernemen stappen en de personen die aan zet zijn bij de verschillende stappen. Wij zijn het er als politieke ambtsdragers over eens dat de hier vastgelegde stappen de vier basisprincipes van de zorgvuldige handhaving van de integriteit het beste belichamen. Daarom beloven wij elkaar deze stappen te volgen. In het uitzonderlijke (toekomstige) geval dat een ambtsdrager de oprechte overtuiging heeft dat de hier voorgeschreven stappen niet tot de meest zorgvuldige procesgang leiden, bestaat er een mogelijkheid af te wijken van de processtappen. In een dergelijk geval zal steeds de verplichting rusten op deze ambtsdrager – mede ter lering van allen – om te beargumenteren waarom de afwijkende stappen de vier basisprincipes beter zouden belichamen.

De gedragscodes van de raadsleden, de wethouders en de burgemeester vormen samen met het voorliggende Uitvoeringsprotocol Integriteit de basisstructuur van de bestuurlijk integriteit op Vlieland. Beide documenten zijn openbaar en door derden te raadplegen..

Met het oog op de zorgvuldige omgang met vermoedens bij het handelen van de burgemeester zal ook een exemplaar van het Uitvoeringsprotocol Integriteit aan de Commissaris van de Koning (hierna: CvdK) van de provincie Friesland worden aangeboden. Het uitvoeringsprotocol is geen statisch product. De gemaakte procesafspraken zullen met enige regelmaat tegen het licht worden gehouden, steeds met het oog op het bevorderen van het goed.

1 De basis voor dit document werd gelegd in Gulpen-Wittem, waar in 2013 onder de titel 'gentle agreement' de eerste procesafspraken over handhaving van de integriteit werd overeengekomen. Andere gemeenten hebben hierop voortgebouwd

VIER BASISPRINCIPES

Onpartijdige handhaving

Onze gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitsschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan hun handelen moet voldoen. Over deze ondergrens zijn alle politieke partijen het eens; de kern is dat de zuiverheid van de besluitvorming erdoor wordt gewaarborgd. Gegeven de brede overeenstemming over de morele minima uit de gedragscodes, is er geen enkele reden om de handhaving ervan inzet te maken van partijpolitiek. Ook het verschil tussen oppositie en coalitie mag in de handhaving geen rol spelen. Gebeurt dat toch, dan is de kans groot dat er onrecht geschiedt. Uit het beginsel van onpartijdige handhaving volgt dat alle volksvertegenwoordigers en bestuurders de discipline moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitskwesties boven de partijen te staan.

Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitsschendingen door politici kan het echter voorkomen dat er in de media al een veroordeling plaatsvindt voordat er onderzoek is gedaan – met als gevolg willekeur, schade aan (onschuldige?) individuele ambtsdragers en aantasting van de geloofwaardigheid van de politiek. Daarom is het zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitskwestie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Hieruit 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 sprake blijkt te zijn van een integriteitsschending en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende sanctie, mag, en heeft de burger er in principe recht op dat, de kwestie naar buiten worden gebracht.

Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een integriteitsschending heeft begaan, heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de betreffende handeling is uitgevoerd. Heeft u er weet van dat iemand van plan is om iets te doen wat een integriteitsschending kan opleveren, dan wordt u geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Iedere politieke ambtsdrager die twijfelt, heeft recht op vertrouwelijk advies. Komt iemand onder de verdenking te staan van het plegen van een integriteitsschending, dan dient via een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan moet er een integriteitsonderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Een eventuele sanctie moet passend zijn en in verhouding staan tot de schending.

Bescherming van slachtoffers

Iedereen die mogelijk het slachtoffer is geworden van een interpersoonlijke schending – zoals discriminatie, pesten, seksuele intimidatie of seksueel geweld – heeft het recht om gehoord te worden, recht op een interventie om de schending stop te zetten als deze nog gaande is en recht op hulp, voor zover nodig.

OVER DE WETTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE BURGEMEESTER

Iedere politieke ambtsdrager, committeert zich aan de basisprincipes en de praktische afspraken die in Uitvoeringsprotocol Integriteit zijn vastgelegd. Zij doen dit omwille van de bescherming van de individuele politieke ambtsdrager en de geloofwaardigheid van de politiek.

Sinds 1 februari 2016 heeft de wetgever de rol van 'hoeder van de integriteit' belegd bij de burgemeester (gemeenwet artikel 170)[2]. Hiermee werd een rol die de burgemeester in de praktijk al vervulde formeel in de wet vastgelegd. De wetgever liet echter na de burgemeester instrumenten aan te reiken om aan deze rol invulling te geven. Dat kon de wetgever ook niet doen, gegeven de positie van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan.

Via de voorliggende Procesafspraken Integriteit krijgt de burgemeester alsnog bepaalde welomschreven taken en beslissingsbevoegdheden toebedeeld op basis waarvan hij/zij in geval van vermeende integriteitsschendingen zodanig kan optreden dat de zorgvuldigheid wordt gediend.

De wetgever heeft een rol vergelijkbaar aan die van de burgemeester belegd bij de Commissaris van de Koning (Provinciewet artikel 182). Dit artikel biedt ruimte aan de Commissaris om te adviseren en te bemiddelen in een gemeente indien daar de bestuurlijke integriteit in het geding is en de bestuurlijke verhoudingen er verstoord zijn.[3]

---

[2] Gemeentewet, art. 170, lid 2: 'De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.'

3 Provinciewet, art. 182, lid 1.c: 'De commissaris is (…) belast met (…) het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is'

SAMENVATTING

Dit Uitvoeringsprotocol is opgezet als een routekaart voor politieke ambtsdragers die overwegen om een mogelijke integriteitsschending door henzelf, een andere politieke ambtsdrager of een ambtenaar te bespreken en/of te melden. De route kent een eenvoudige basisstructuur, die vervolgens voor verschillende categorieën politieke ambtsdragers nader wordt uitgewerkt. Telkens , in uiteenlopende situaties. Het gaat telkens gaat het om de vraag: 'Wat doe ik nu'? kunnen daarop volgen?

De **basisstructuur** van het proces ziet er zo uit:



Toelichting:

- Voor alle politieke ambtsdragers is een vraagbaak/vertrouwenspersoon beschikbaar. Een raadslid dat twijfelt over een handeling of overweegt een melding te doen, overlegt met de griffier. Een wethouder overlegt in zo'n geval met de gemeentesecretaris. De route is als volgt:

    - Is de betreffende handeling **nog niet uitgevoerd**? Dan is het zaak dat een integriteitsschending wordt voorkomen. De vertrouwenspersoon staat de twijfelende politieke ambtsdrager terzijde met advies. Zo nodig wordt de burgemeester ingeschakeld; zijn/haar advies is leidend.
    - Is de betreffende handeling **reeds uitgevoerd**? En blijkt uit overleg met de vertrouwenspersoon dat het mogelijk om een integriteitsschending gaat? Dan wordt dit vermoeden bij de burgemeester gemeld, die besluit of de zaak een vervolg krijgt.

- De burgemeester is verantwoordelijkheid voor het beoordelen van meldingen (via vooronderzoek) en eventuele opdrachtverstrekking voor feitenonderzoek.
- Na een integriteitsonderzoek rapporteert de burgemeester over de bevindingen aan de gemeenteraad en presenteert daarbij een eigen oordeel over de ernst, indien er een is vastgesteld. De gemeenteraad velt het eindoordeel en kan een sanctie opleggen.
- Van een traject dat is afgerond, kunnen in gezamenlijkheid lessen worden geleerd.

In de volgende vier hoofdstukken wordt de hierboven geschetste basisstructuur **nader uitgewerkt** in concrete procesafspraken. Elk hoofdstuk bestrijkt één fase: 1) bespreken en melden, 2) duiden en onderzoeken, 3) oordelen en sanctioneren, 4) evalueren en leren. Om de procesafspraken werkbaar te maken, wordt op punten afgeweken van de basisstructuur.
Om een voor de hand liggend voorbeeld te noemen: als het de burgemeester zelf is die onder verdenking komt te staan, kan deze niet de rol van onderzoek verantwoordelijke op zich nemen.

FASE 1 – BESPREKEN EN MELDEN

Iedere politieke ambtsdrager kan voor de vraag komen te staan of een bepaalde handeling geoorloofd is. Daarom is het nodig dat de weg naar deskundig advies helder is. Het bespreken van twijfels en vragen hoort gemeengoed te zijn.

Indien de twijfels een **voorgenomen** handeling van een ander betreffen, is het belangrijk om tijdig met diegene in gesprek te gaan – dit ter bescherming van zowel de betrokkene zelf als de gemeentelijke bestuursorganen. Zeker als de mogelijk te plegen schending ernstig zou kunnen zijn, is aanspreken en waarschuwen geboden. De vertrouwenspersoon (d.w.z. de griffier of de gemeentesecretaris) zijn beschikbaar als vraagbaak en bieden ondersteuning. Indien nodig wordt ook de burgemeester ingeschakeld.

Als de vragen een **reeds uitgevoerde** handeling van een ander betreffen, vraagt de twijfelende politieke ambtsdrager altijd eerst de vertrouwenspersoon om advies: is deze handeling een schending? Als de twijfels aanhouden, is een melding bij de burgemeester de volgende stap. Eventueel doet degene die mogelijk een schending heeft gepleegd de melding zelf, na een gesprek met degene die de kwestie heeft aangekaart.

Aanspreken: wanneer niet?

Het kan voorkomen dat er goede redenen zijn om het gesprek met de ander over een reeds uitgevoerde handeling niet aan te gaan. Voorbeelden zijn:

Het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat aanspreken het onderzoeksbelang schaadt;

De onderlinge verhoudingen zijn zo slecht dat effectief aanspreken niet mogelijk is.

Sectie 1: Route voor raadsleden (en commissieleden)

1.1 Betreft: eigen handelen

a. Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als het raadslid en de griffier er niet uitkomen, gaan ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid of de burgemeester dit in beginsel aan de gemeenteraad. Denk hierbij aan een korte stemverklaring bij mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling. In uitzonderlijke gevallen kan ervoor gekozen worden eerst de fractievoorzitters te informeren, die vervolgens beslissen of het voorliggende vraagstuk gedeeld dient te worden met de gehele gemeenteraad.

Communicatie

Als een raadslid in een persoonlijk gesprek een advies krijgt van de burgemeester, kan dit desgewenst door de griffier op schrift worden gesteld en meegegeven aan het raadslid. Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen het betrokken raadslid, de burgemeester en de griffier ervan.

b. Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als het raadslid en de griffier er niet uitkomen, gaan ze samen naar de burgemeester. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal het raadslid in ieder geval de raad informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De

burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook een sanctie nodig is en adviseert daarover aan de raad (zie verder fase 3).
- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.2 Betreft: handelen van een collega-raadslid

a. Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van een ander raadslid

- Het raadslid bespreekt dit met de ander en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Als het gesprek tussen de raadsleden niet leidt tot een gedeelde conclusie en de griffier is nog niet geraadpleegd, vraagt het twijfelende raadslid de griffier alsnog om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het raadslid van wie een voorgenomen handeling vragen heeft opgeroepen.
- Dit raadslid volgt het advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester dit.

b. Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een ander raadslid

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat het raadslid in gesprek met het collega-raadslid, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, p. 6).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf de burgemeester en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 1.1.b.)
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.3 Betreft: handelen van een wethouder

a. Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van een wethouder

- Het raadslid bespreekt dit met de wethouder en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Als het gesprek tussen het raadslid en de wethouder niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt het raadslid de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de wethouder.
- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder of de burgemeester dit in de collegevergadering en aan het fractievoorzittersoverleg. De fractievoorzitters beslissen vervolgens of het voorliggende vraagstuk gedeeld dient te worden met de gehele gemeenteraad.

b. Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan

1.4 Betreft: handelen van de burgemeester

a. Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van de burgemeester

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Indien het raadslid en de griffier concluderen dat de handeling een schending kan zijn, gaan zij samen naar de burgemeester. Bij een verschil van inzicht met de griffier, gaat het raadslid zelf naar de burgemeester.
- De burgemeester overweegt of advies van de CvdK gewenst is, voordat hij/zij een besluit neemt over de eigen voorgenomen handeling.
- Indien de burgemeester afziet van advisering door de CvdK en het raadslid houdt ernstige twijfels over de voorgenomen handeling van de burgemeester, kan het raadslid ervoor kiezen om zelf naar de CvdK te gaan.
- De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de burgemeester.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt de burgemeester dit zelf aan de gemeenteraad en de collegevergadering.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de locoburgemeester hierover. Deze zal vervolgens, eventueel na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b. Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de burgemeester

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat het raadslid in gesprek met de burgemeester, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, p. 6).
- Als de burgemeester erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf bij de CvdK en informeert het college en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 3.1.b.)
- Als het gesprek tussen het raadslid en de burgemeester niet leidt tot een gedeelde conclusie, kan het raadslid melding doen bij de CvdK. Het is dan aan de CvdK om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.5 Betreft: handelen van de griffier[4]

a. Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier

- Het raadslid bespreekt dit met de griffier en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de griffier.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt de griffier dit zelf aan de werkgeverscommissie. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester het.

b. Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier

---

[4] Indien een raadslid twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een raadsadviseur of griffiemedewerker, bespreekt het raadslid dit met de griffier, die hier het gemandateerd bevoegd gezag is. De griffier besluit, in overleg met de burgemeester – bij een uitgevoerde handeling – of een melding doorgezet moet worden naar de gemeentesecretaris in lijn met de geldende interne regeling voor alle ambtenaren. Op deze wijze kan de griffier als direct leidinggevende de zorgfunctie richting vermeende schender, mogelijke melder alsook de rest van de griffie vervullen, terwijl tegelijkertijd de zorgvuldigheid van het (voor)onderzoek geborgd is. Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van de Procesafspraken Integriteit. Aangezien kwesties die individuele ambtenaren betreffen in de regel niet in de gemeenteraad komen is de griffier gemandateerd om over te gaan tot eventuele sanctionering

- Het raadslid bespreekt dit met de griffier en verwoordt zijn/haar twijfels, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, p. 6).
- Als de griffier erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf bij de burgemeester en informeert ook de gemeenteraad hierover. Indien mogelijk zal de griffier de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De werkgeverscommissie beoordeelt of er daarnaast ook een sanctie nodig is (zie verder fase 3).
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.6 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie

a. Een raadslid twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een ambtenaar

- Het raadslid bespreekt zijn/haar twijfels met de burgemeester.
- Als de burgemeester daar reden toe ziet, informeert de burgemeester de gemeentesecretaris, die het gemandateerde bevoegd gezag is over alle ambtenaren. De gemeentesecretaris besluit, bijgestaan door de daartoe aangewezen adviseurs, bij een uitgevoerde handeling, of een melding wordt opgepakt. Communicatie met de melder verloopt steeds via de burgemeester. Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van de Procesafspraken Integriteit. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen in de regel niet in de gemeenteraad.
- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester de andere leden van het college. Bij eventuele vervolgstappen worden interne of externe deskundigen betrokken.

Sectie 2: Route voor wethouders

2.1 Betreft: eigen handelen

a. Een wethouder twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als de wethouder en de gemeentesecretaris er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de voorgenomen handeling – gaan ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder of de burgemeester dit in de collegevergadering en aan het fractievoorzittersoverleg. In het fractievoorzittersoverleg wordt besloten of het voorliggende vraagstuk gedeeld dient te worden met de gehele gemeenteraad.

Communicatie

Als een wethouder in een persoonlijk gesprek een advies krijgt van de burgemeester, kan dit desgewenst door de gemeentesecretaris op schrift worden gesteld en meegegeven aan het raadslid. Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen de betrokken wethouder, de burgemeester en de gemeentesecretaris ervan.

b. Een wethouder twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als de wethouder en de gemeentesecretaris er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de uitgevoerde handeling – gaan ze samen naar de burgemeester. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal de wethouder in ieder geval het college en de gemeenteraad informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties, zonder dat de burgemeester eerst een zwaarte-oordeel heeft geveld (zie verder fase 3).

- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.2 Betreft: handelen van een raadslid

a. Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van een raadslid

- De wethouder bespreekt dit met het raadslid en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Als het gesprek tussen de wethouder en het raadslid niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt de wethouder de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het raadslid.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester het.

b. Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een raadslid

- De wethouder vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.3 Betreft: handelen van een collega-wethouder

a. Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van collega-wethouder

- De wethouder bespreekt dit met de andere wethouder en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Als het gesprek tussen de wethouders niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt de twijfelende wethouder de gemeentesecretaris om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de wethouder van wie een voorgenomen handeling vragen heeft opgeroepen.
- De betrokken wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf in de collegevergadering en aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester het.

b. Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een collega-wethouder

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder in gesprek met de collega-wethouder, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, p. 6).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf het college B&W en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 2.1.b. tweede bullet).
- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.4 Betreft: handelen van de burgemeester

a. Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van de burgemeester

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is de voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Indien de wethouder en de gemeentesecretaris concluderen dat de handeling een schending kan zijn, gaan zij samen naar de burgemeester. Bij een verschil van inzicht met de gemeentesecretaris, gaat de wethouder, eventueel vergezeld door de gemeentesecretaris, naar de burgemeester.
- De burgemeester overweegt of advies van de CvdK gewenst is, voordat hij/zij een besluit neemt over de eigen voorgenomen handeling.

- Indien de burgemeester afziet van advisering door de CvdK en de wethouder houdt ernstige twijfels over de voorgenomen handeling van de burgemeester, kan de wethouder ervoor kiezen om zelf naar de CvdK te gaan.
- De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de burgemeester.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt de burgemeester dit zelf aan de gemeenteraad en de collegevergadering.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de locoburgemeester hierover. Deze zal vervolgens, eventueel na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b. Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de burgemeester

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder in gesprek met de burgemeester, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', p. 6). 16
- Als de burgemeester erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt de burgemeester dit zelf bij de CvdK en informeert het college en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 3.1.b.)
- Als het gesprek tussen de wethouder en de burgemeester niet leidt tot een gedeelde conclusie, kan de wethouder melding doen bij de CvdK. Het is aan de CvdK om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.5 Betreft: handelen van de griffier[5]

a. Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier

- De wethouder bespreekt dit met de griffier en verwoordt zijn/haar twijfels.
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de griffier.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de griffier dit zelf aan de werkgeverscommissie. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester het.

b. Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier

- De wethouder bespreekt dit met de griffier en verwoordt zijn/haar twijfels, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', p. 6).
- Als de griffier erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf bij de burgemeester en informeert ook de gemeenteraad hierover. Indien mogelijk zal de griffier de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De werkgeverscommissie beoordeelt of er daarnaast ook een sanctie nodig is (zie verder fase 3).
- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.6 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie

Een wethouder twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een ambtenaar

- De wethouder bespreekt zijn/haar twijfels met de burgemeester.
- Indien de burgemeester daar reden toe ziet, informeert de burgemeester de gemeentesecretaris, die het gemandateerde bevoegd gezag is over alle ambtenaren. De gemeentesecretaris besluit, bijgestaan door de daartoe aangewezen adviseurs, bij een uitgevoerde handeling, of een melding wordt opgepakt. Eventuele communicatie met de melder verloopt via de burgemeester. Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van de Procesafspraken Integriteit. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen in de regel niet in de gemeenteraad.

---

[5] Zie voetnoot 5

- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester de andere leden van het college en betrekt hij/zij interne of externe deskundigen bij eventuele vervolgstappen.

Sectie 3: Route voor de burgemeester

3.1 Betreft: eigen handelen

a. De burgemeester twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling

- De burgemeester vraagt om advies in het driehoeksoverleg met de griffier en de gemeentesecretaris: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel gaat de burgemeester naar de CvdK. De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt deze dit zelf aan de CvdK, in de collegevergadering en, mogelijk, na consultatie met het fractievoorzittersoverleg, aan de gemeenteraad.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de locoburgemeester hierover. Deze zal vervolgens, eventueel na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b. De burgemeester twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling

- De burgemeester vraagt om advies in het driehoeksoverleg met de griffier en de gemeentesecretaris: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel gaat de burgemeester naar de CvdK. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal de burgemeester in ieder geval de wethouders en de gemeenteraad informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties (zie fase 3).
- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de CvdK om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.2 Betreft: handelen van een raadslid

a. De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van een raadslid

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) zijn/haar twijfels met het raadslid.
- Als dit gesprek met het raadslid niet leidt tot een gedeelde conclusie, formuleert de burgemeester (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het betrokken raadslid.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester het.

b. De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een raadslid

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) zijn/haar twijfels met het raadslid, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, p. 6).
- Als het raadslid erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert hij/zij de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 1.1.b.)
  Bij aanhoudende twijfel is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.3 Betreft: handelen van een wethouder

a. De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van een wethouder

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de gemeentesecretaris) zijn/haar twijfels met de wethouder.

- Als dit gesprek met de wethouder niet leidt tot een gedeelde conclusie, formuleert de burgemeester (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de betrokkenen wethouder.
- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf in de collegevergadering en aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester het.

b. De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) zijn/haar twijfels met de wethouder, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', p. 6).
- Als de wethouder erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zijn collega wethouders en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 2.1.b.)
- Bij aanhoudende twijfel, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.4 Betreft: handelen van de griffier[6]

a. De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier

- De burgemeester bespreekt dit met de griffier, verwoordt zijn/haar twijfels en formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de griffier dit zelf aan de werkgeverscommissie. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester het.

b. De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier

- De burgemeester bespreekt dit met de griffier en verwoordt zijn/haar twijfels, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', p. 6).
- Als de griffier erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf aan de gemeenteraad. Indien mogelijk zal de griffier de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De werkgeverscommissie beoordeelt of er daarnaast ook een sanctie nodig is (zie verder fase 3).
- Bij aanhoudende twijfel is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.5 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie

De burgemeester twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een ambtenaar

- De burgemeester informeert de gemeentesecretaris, die het gemandateerde bevoegd gezag is over alle ambtenaren. De gemeentesecretaris besluit, bijgestaan door de daartoe aangewezen adviseurs, bij een uitgevoerde handeling, of een melding wordt opgepakt. De gemeentesecretaris verzorgt de communicatie met de melder (de burgemeester). Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van de Procesafspraken Integriteit. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen in de regel niet in de gemeenteraad.
- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester het college van wethouders en betrekt hij/zij interne of externe deskundigen bij eventuele vervolgstappen.

[6] Zie voetnoot 5

FASE 2 – DUIDING EN ONDERZOEKEN

Hieronder wordt beschreven welke stappen worden gezet indien in fase 1 gebleken is dat er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending dat mogelijk onderzocht moet worden. De beoordeling van de melding vormt in elk traject een cruciaal moment. Een zorgvuldige afweging is geboden, aangezien tot het instellen van een formeel, persoonsgericht onderzoek niet overhaast mag worden overgegaan. Indien uit het vooronderzoek blijkt dat de melding onderzoekswaardig is, volgt er een objectief integriteitsonderzoek.

Stap 1: Duiding en vooronderzoek

Bij een melding van een mogelijke integriteitsschending door een raadslid, een wethouder of een griffiefunctionaris beoordeelt de burgemeester of er sprake is een onderzoekswaardige melding.[7] Dit is het geval indien:

- de melding een vermoedelijke schending van de gedragscode en/of wetgeving betreft, van een zekere ernst;
- de melding voldoende betrouwbaar en concreet is;
- de melding in redelijkheid onderzoekbaar is (dat wil zeggen: er zijn voldoende onderzoeksmogelijkheden).

Om de onderzoekswaardigheid te kunnen bepalen vindt altijd een gesprek met de melder plaats. Daarnaast kan het vooronderzoek onder meer bestaan uit:

- het in kaart brengen van de feitelijke situatie;
- het checken van de beschikbaarheid van (administratieve) informatie;
- het nalopen van relevante wet- en regelgeving.

Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heeft, zal deel uitmaken van het vooronderzoek. Een dergelijk gesprek vindt niet plaats indien de vermoedelijke schending ernstig is en een eventueel vervolgonderzoek in gevaar kan komen als de betrokkene in dit stadium op de hoogte wordt gesteld.

De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het vooronderzoek. In de regel zal hij/zij ervoor kiezen zich te laten ondersteunen door een adviesgroep met specialisten die concrete taken uitvoeren. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld behoren:

- integriteitscoördinator, senior jurist, adviseur bestuurlijke zaken;
- externe deskundigen.

Adviezen van ondersteuners aan de burgemeester worden bij voorkeur op schrift gesteld. Op basis hiervan brengt de burgemeester advies uit. Er zij vier mogelijke scenario's te onderscheiden:

1. De burgemeester concludeert dat er geen grond is voor de verdenking dan wel dat de melding een kleinigheid betreft, onvoldoende betrouwbaar en concreet is en/of niet in redelijkheid onderzoekbaar is. De burgemeester informeert de melder hierover en, indien dat gepast is, ook degene op wie de melding betrekking had.
2. Degene die onder verdenking is komen te staan erkent een schending te hebben begaan, de feiten zijn voldoende bekend en er is geen verder onderzoek nodig (zie Fase 3).
3. De burgemeester concludeert dat er grond is voor de verdenking en dat de melding ook anderszins onderzoekswaardig is, maar er is geen sprake van erkenning door de betrokkene. In dit geval gelast de burgemeester een integriteitsonderzoek (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, par 2.1).

---

[7] Ook burgers, bedrijven of instanties kunnen twijfelen over het handelen van een politieke ambtsdrager. Als zij daarvan melding doen via de gemeentelijke klachtenprocedure of rechtstreeks bij de burgemeester, treedt fase 2 van het Uitvoeringsprotocol Integriteit in werking. De melder speelt in het traject verder geen rol; wel wordt hij geïnformeerd over wat er met de melding is gedaan. Ambtenaren die een melding over een politieke ambtsdrager overwegen, informeren de gemeentesecretaris voordat zij zich tot de burgemeester wenden. Als een klacht van een (oud)medewerker gaat over ongewenst gedrag van een politiek ambtsdrager dan heeft de gemeente de mogelijkheid om de klachtencommissie in te schakelen als bedoeld in de Klachtenregeling ongewenst gedrag.

4. De burgemeester concludeert dat er grond is voor de verdenking, het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat het informeren van de betrokkene het onderzoeksbelang zou schaden. In dit geval gelast de burgemeester een integriteitsonderzoek zonder de betrokkene daar bij aanvang van op de hoogte te stellen (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, par 2.1).

Blijkt uit het vooronderzoek dat er sprake kan zijn van een strafbaar feit, dan kan de burgemeester hiervan aangifte doen bij de politie. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht.[8]

1.1 Betreft: handelen van de burgemeester

Bij een vermoeden van een integriteitsschending door de burgemeester is de CvdK eindverantwoordelijk voor een deugdelijk vooronderzoek. De CvdK formeert een adviesgroep van ondersteuners die in het kader van het vooronderzoek concrete taken uitvoeren. Hierin hebben minimaal de volgende gemeenteambtenaren zitting: een senior jurist en de integriteitscoördinator. Desgewenst kan de CvdK ook externe deskundigen inschakelen.

De CvdK beoordeelt de resultaten van het vooronderzoek. Er zijn dan vier mogelijkheden:

1. De CvdK concludeert dat er geen grond is voor de verdenking dan wel dat de melding een kleinigheid betreft, onvoldoende betrouwbaar en concreet is en/of niet in redelijkheid onderzoekbaar is. Hiermee is de zaak afgedaan. De CvdK informeert de melder en de burgemeester hierover.
2. De burgemeester erkent een schending te hebben begaan, de feiten zijn voldoende bekend en er is geen verder onderzoek nodig (zie Fase 3).
3. De CvdK concludeert dat er grond is voor de verdenking en dat de melding ook anderszins onderzoekswaardig is, maar er is geen sprake van erkenning door de burgemeester. In dit geval gelast de CvdK een integriteitsonderzoek (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, par 2.2).
4. De CvdK concludeert dat er grond is voor de verdenking, het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat het informeren van de betrokkene het onderzoeksbelang zou schaden. In dit geval gelast de CvdK een integriteitsonderzoek zonder de betrokkene daar bij aanvang van op de hoogte te stellen (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, par 2.2).

Indien de verdenking van het plegen van een strafbaar feit de burgemeester betreft, is het de CvdK die aangifte doet.

Communicatie

Als de conclusie van een vooronderzoek luidt dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dit geval weten alleen de melder, degene over wie is gemeld, de burgemeester (of, indien de melding de burgemeester betreft, de CvdK) en eventuele ondersteuners ervan.
Een besluit tot het instellen van een integriteitsonderzoek wordt genomen door de burgemeester (dan wel de CvdK, in het geval van een vermoeden van een schending door de burgemeester). Het is belangrijk om de kring van betrokkenen niet groter te maken dan strikt nodig is.
De vermeende schender wordt altijd geïnformeerd over het instellen van een integriteitsonderzoek. Hiervan wordt alleen afgezien indien dit het vervolgonderzoek in gevaar kan brengen.
In dit stadium kan de burgemeester (dan wel de CvdK) er wel voor kiezen om de fractievoorzitters vertrouwelijk te informeren. Als de kwestie onverhoopt al in de openbaarheid is gekomen is dit sowieso raadzaam.

Stap 2: Integriteitsonderzoek

2.1 Betreft: handelen van een raadslid, wethouder of de griffier

Als het vooronderzoek heeft geleid tot de conclusie dat een melding over een wethouder, een raadslid of een griffiefunctionaris onderzoekswaardig is, geeft de burgemeester – na al dan niet intern of extern deskundig advies

[8] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering

te hebben ingewonnen – opdracht tot het uitvoeren van een integriteitsonderzoek. Tot het moment van openbaarmaking wordt geheimhouding opgelegd op alles wat met het onderzoek te maken heeft.

De onderzoeksopdracht wordt zo helder mogelijk geformuleerd en omvat ten minste de volgende zaken:

- de onderzoeksvraag (of -vragen);
- de wet- en regelgeving waaraan het handelen wordt getoetst;
- de termijn waarbinnen het onderzoek dient te zijn afgerond.

De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het integriteitsonderzoek (in termen van kwaliteit, tijd en kosten). Concrete taken laat hij uitvoeren door:

- professionele onderzoekers uit de ambtelijke organisatie van de gemeente;
- en/of onderzoekers van een extern – gecertificeerd – onderzoeksbureau. In dit geval verstrekt het onderzoeksbureau een opdrachtbevestiging met daarin ten minste: een weergave van in te zetten onderzoeksmethoden, zorgvuldigheidswaarborgen, een planning en een begroting.

In het kader van het onderzoek wordt in ieder geval degene geïnterviewd op wie de melding betrekking heeft. Daarnaast kan het onderzoek onder meer bestaan uit:

- het interviewen van andere betrokkenen;
- het verzamelen en beoordelen van schriftelijke informatie;
- het toetsen van relevante informatie aan wet- en regelgeving.

De burgemeester draagt er zorg voor dat alle personen gehoord in het onderzoek op voorhand voldoende zijn geïnformeerd zodat zij weten waar zij aan toe zijn, welke rechten zij hebben en welke instanties hen bij kunnen staan.[9]

Het onderzoek mondt uit in een schriftelijk rapport. Nadat de burgemeester de conceptversie heeft gelezen, wordt deze ter inzage voorgelegd aan degene wiens handelen is onderzocht in het kader van hoor en wederhoor. Feitelijke onjuistheden worden indien vastgesteld aangepast in het rapport. De eventuele op- en aanmerkingen bij de inhoudelijke vaststellingen in het conceptrapport worden schriftelijk vastgelegd en als bijlage toegevoegd aan het definitieve rapport. Dat blijft (vooralsnog) geheim.

2.2 Betreft: handelen van de burgemeester

Indien een onderzoekswaardige melding de burgemeester betreft, is het de CvdK die opdracht geeft tot het instellen van een integriteitsonderzoek. Het onderzoekstraject voltrekt zich verder analoog aan het proces zoals hierboven geschetst, met twee verschillen:

- eventuele interne – zijnde niet van een extern onderzoeksbureau – professionele onderzoekers komen uit de provinciale ambtelijke organisatie en niet de eigen ambtelijke organisatie. Deze onderzoekers kunnen wel een beroep doen op de gemeentelijke organisatie voor het verkrijgen van relevante informatie;
- het concept-rapport gaat naar de CvdK voordat dit ter inzage voorgelegd aan de burgemeester

[9] Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vereniging voor raadsleden of de vereniging voor wethouders.

FASE 3 – OORDELEN EN SANCTIONEREN

Als is vastgesteld dat een politieke ambtsdrager een integriteitsregel heeft overtreden kan dit tot een sanctie leiden. Deze sanctie moet proportioneel zijn. Een te lichte sanctie bij een ernstige schending kweekt onbegrip en tast de geloofwaardigheid aan van zowel individuele ambtsdragers als bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor een te zware sanctie op een lichte schending.

In ons democratisch bestel is het aantal formele sanctiemogelijkheden voor volksvertegenwoordigers beperkt. Echter, ook een publiekelijk geuite blijk van afkeuring door (een meerderheid binnen) de gemeenteraad over het feit dat een van de leden een regel heeft overtreden zal als een sanctie worden ervaren. Tegelijkertijd levert dit informatie op voor de burger, die bij volgende verkiezingen zijn stem moet bepalen.

Bij het bepalen van een passende sanctie spelen de aard van de schending en de context waarbinnen die heeft plaatsgevonden een belangrijke rol. Schendingen die de zuiverheid van de besluitvorming– zoals daadwerkelijke belangenverstrengeling, corruptie en sommige kwesties rond het gebruik van informatie – raken aan de kerntaak van de politieke ambtsdrager en zijn dus een vorm van machtsmisbruik. Bij dergelijke schendingen passen in de regel zwaardere sancties. Het onvoldoende voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling of corruptie levert ook een integriteitsschending op, maar een veel lichtere. De zuiverheid van de besluitvorming is hier niet in het geding en machtsmisbruik is niet aan de orde; wel wordt het vertrouwen in de politiek geschaad. Ook interpersoonlijke integriteitsschendingen zijn er in soorten en maten – van incidentele onheuse bejegening tot intimidatie en geweld.

Nadat de aard van de schending is vastgesteld, moeten zowel verzwarende als verzachtende omstandigheden in kaart worden gebracht. Erkent de betrokkene dat hij/zij een schending heeft gepleegd? Was er sprake van naïviteit, van opzet of recidive? Is de politieke ambtsdrager onder druk gezet door partijgenoten of anderen? Hoe ernstiger de schending en hoe duidelijker de regel die is overtreden, hoe minder snel een bepaalde omstandigheid als verzachtend kan worden aangenomen.

Blijkt uit het integriteitsonderzoek dat er sprake kan zijn van een strafbaar feit, dan kan de burgemeester hiervan aangifte doen bij de politie. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht.[10] Indien de verdenking de burgemeester betreft, is het de CvdK die aangifte doet.

Sanctiemogelijkheden

Voor (benoemde of gekozen) politieke ambtsdragers en de griffier zijn er verschillende sancties die aan de orde kunnen zijn. Deze laten zich in drie categorieën verdelen: 1) politieke sancties opgelegd door de gemeenteraad; 2) sancties opgelegd door de eigen fractie/partij; 3) strafrechtelijke sancties.

Overzicht van sanctiemogelijkheden:

- binnenskamers corrigerend toespreken
- publieke excuses
- motie van treurnis / afkeuring / wantrouwen
- schorsing / ontslag (alleen voor burgemeester, wethouder en griffier)
- royement door de eigen politieke partij
- ontslag uit een bijkomende functie die men als raadslid vervult en waarin men door de raad is benoemd
- verwijdering uit de raadsfractie
- raadslidmaatschap houdt op te bestaan of wordt vervallen verklaard[1]
- strafrechtelijke vervolging en veroordeling

[10] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

3.1 Betreft: handelen van een raadslid

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van een raadslid is afgerond, beoordeelt de burgemeester het definitieve onderzoeksrapport.
Als de conclusie luidt dat er geen schending is gepleegd, deelt de burgemeester de onderzoeksresultaten in principe alleen met het raadslid dat onder verdenking stond, de melder, de griffier en de fractievoorzitters. Eventueel kan de burgemeester er in overleg met het betrokken raadslid voor kiezen om de onderzoeksresultaten breder bekend te maken.

Als de conclusie luidt dat er wel een schending is begaan, spreekt de burgemeester (na al dan niet intern of extern advies te hebben ingewonnen) zijn oordeel uit over de zwaarte ervan, daarmee voorsorterend op het sanctie-oordeel van de gemeenteraad. In een vertrouwelijk overleg van de burgemeester en de fractievoorzitters wordt gesproken over: 1) het onderzoek en de resultaten daarvan, 2) het zwaarte-oordeel van de burgemeester, 3) de wijze waarop de onderzoeksresultaten en het zwaarte-oordeel van de burgemeester aan de raad zullen worden voorgelegd, 4) de wijze waarop de onderzoeksresultaten, het zwaarte-oordeel van de burgemeester en het raadsbesluit over een eventuele sanctie aan de burger zullen worden gecommuniceerd.

Vervolgens legt de burgemeester de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad, met daarbij een gemotiveerd zwaarte-oordeel. De raad vormt zich over dit alles een oordeel en neemt een besluit over een eventuele sanctie. Hierbij vermijdt de raad iedere partijpolitieke bevangenheid.

3.2 Betreft: handelen van een wethouder

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van een wethouder is afgerond, neemt de burgemeester als eerste kennis van het definitieve onderzoeksrapport. Vervolgens stelt hij/zij het onderzoeksrapport ter beschikking aan de gemeenteraad, met daarbij een gemotiveerd zwaarte- oordeel over een eventueel vastgestelde schending. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties.

3.3 Betreft: handelen van de burgemeester

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van de burgemeester is afgerond, neemt de CvdK als eerste kennis van het definitieve onderzoeksrapport. Vervolgens stelt de CvdK het onderzoeksrapport ter beschikking aan de gemeenteraad, zonder een zwaarte-oordeel te vellen over een eventueel vastgestelde schending. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties.

3.4 Betreft: handelen van de griffier

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van de griffier is afgerond, neemt de burgemeester als eerste kennis van het definitieve onderzoeksrapport. Vervolgens stelt de burgemeester het onderzoeksrapport ter beschikking aan de werkgeverscommissie, die besluit over een eventuele sanctie.

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van een raadsadviseur of griffiemedewerker is afgerond, draagt de gemeentesecretaris ervoor zorg dat de burgemeester als eerste kennisneemt van het definitieve onderzoeksrapport. Vervolgens stelt de burgemeester het onderzoeksrapport ter beschikking aan de griffier, die besluit, na consultatie met de werkgeverscommissie, over een eventuele sanctie.

Communicatie

- Bij sanctionering van een raadslid: Nadat de burgemeester het eigen zwaarte-oordeel aan de gemeenteraad heeft gepresenteerd – en nog vóór de raadsvergadering – stelt hij/zij de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen (zoals de melder, het raadslid wiens handelen is onderzocht, fractievoorzitters, raadsleden, politieke partijen) met de pers. Allen wachten daarmee tot na de raadsvergadering, aangezien dit de kans op onpartijdigheid sterk vergroot.
- Bij sanctionering van een wethouder: Kort voor de raadsvergadering stelt de burgemeester de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen met de pers.
- Bij sanctionering van de burgemeester: Kort voor de raadsvergadering stelt de CvdK de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen met de pers.
- Bij sanctionering van de griffier: Over een eventuele schending van de griffier wordt niet gecommuniceerd naar de pers, behalve als het een zwaardere schending met dientengevolge een zwaardere sanctie. De burgemeester brengt dan, kort nadat de werkgeverscommissie een besluit over sanctionering heeft genomen, de pers op de hoogte kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen met de pers.

FASE 4 – EVALUEREN EN LEREN

4.1 Leren van elk vraagstuk

Raadsleden of wethouders maken gedurende hun politieke loopbaan hoogstens een beperkt aantal handhavingstrajecten mee, meestal zijdelings. De burgemeester en de griffier zullen meer ervaring opdoen, maar ook voor hen geldt: handhaven wordt nooit routine. Daarom is in de regel na afronding van een integriteitsvraagstuk een korte reflectie geboden – of de zaak nu al wordt afgerond na de beoordeling van een melding, nadat er vooronderzoek is verricht of pas na een integriteitsonderzoek dat al dan niet tot sanctionering heeft geleid.

Bij complexere en/of ernstige zaken krijgt deze terugblik het karakter van een meer formele (schriftelijke) evaluatie. Dan is doorgaans ook een vorm van nazorg geboden. Na een raadsvergadering waarin de uitkomsten van een integriteitsonderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder zijn besproken, kan de burgemeester een evaluatiegesprek met betrokkene inplannen.

4.2 Leren van de grote lijn

De afspraken in de Procesafspraken Integriteit alsmede de geldende gedragscodes worden eens per vier jaar door de fractievoorzitters, de griffier, de gemeentesecretaris, de burgemeester en de wethouders geëvalueerd, eventueel met hulp van deskundigen. Desgewenst worden de afspraken bijgesteld.

SAMENVATTING VAN ROLLEN EN TAKEN

Griffier

- Is vraagbaak en vertrouwenspersoon voor alle raadsleden in de gemeente en geeft advies over de vraag of een (voorgenomen) handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, de gemeenteraad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.
- Kan op verzoek van de burgemeester concrete taken – zoals het verschaffen van feitelijke informatie – uitvoeren in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder.
- Kan op verzoek van de CvdK concrete taken uitvoeren – zoals het verschaffen van feitelijke informatie – in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van de burgemeester.
- Treedt op als gemandateerd bevoegd gezag bij vermoedens en meldingen die een raadsadviseur of griffiemedewerker betreffen; beoordeelt de uitkomsten van een eventueel integriteitsonderzoek en legt zo nodig, na consultatie van de werkgeverscommissie, een sanctie op.

Burgemeester

- Geeft, bij twijfel over een voorgenomen handeling van een raadslid, wethouder of de griffier, gevraagd en ongevraagd advies over de vraag of die handeling een schending zou opleveren.
- Doet (c.q. laat doen), in geval van een vermoeden van een schending, vooronderzoek om vast te stellen of die verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor een integriteitsonderzoek.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van een raadslid betreft:
- Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
- Vormt een zwaarte-oordeel over een schending die is vastgesteld.
- Informeert de fractievoorzitters over de onderzoeksresultaten en zijn zwaarte-oordeel.
- Legt de onderzoeksresultaten en zijn zwaarte-oordeel voor aan de gemeenteraad.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van een wethouder betreft:
- Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
- Legt de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van de griffier betreft:
- Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
- Legt de onderzoeksresultaten voor aan de werkgeverscommissie.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van raadsadviseur of griffiemedewerker betreft:
- Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
- Legt de onderzoeksresultaten voor aan de griffier.
- Doet zo nodig aangifte bij de politie.

Bij alle bovenstaande stappen kan de burgemeester, indien hij/zij dat wenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

Gemeenteraad

- Velt het eindoordeel over de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending door een raadslid, een wethouder of de burgemeester.
- Legt een passende sanctie op.

Commissaris van de Koning (CvdK)

- Laat, in geval van een vermoeden van een schending door de burgemeester, vooronderzoek doen om vast te stellen of die verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor een integriteitsonderzoek.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van de burgemeester betreft:
- Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
- Legt de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad.
- Doet zo nodig aangifte bij de politie. Bij alle bovenstaande stappen kan de CvdK, desgewenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

Fractievoorzitters

- Informeren fractiegenoten over de regels uit de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitsrisico's.
- Oordelen in uitzonderlijke situaties of een vraagstuk, waarbij een raadslid of wethouder afwijkt van het advies van de burgemeester, doorgezet dient te worden naar de voltallige gemeenteraad.
- Vormen een klankbord voor de burgemeester, vanaf het moment dat een integriteitskwestie betreffende een raadslid in de openbaarheid is gekomen dan wel vanaf het moment dat het integriteitsonderzoek is afgerond en de resultaten bekend zijn. Als het raadzaam lijkt, kan de burgemeester er ook voor kiezen om de fractievoorzitters reeds bij aanvang van het integriteitsonderzoek te informeren.

Gemeentesecretaris

- Is vraagbaak en vertrouwenspersoon voor de leden van het college in de gemeente en geeft advies over de vraag of een (voorgenomen) handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, het college en de individuele wethouders bij de invulling van hun rol.
- Kan op verzoek van de burgemeester concrete taken – zoals het verschaffen van feitelijke informatie – uitvoeren in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder.
- Kan op verzoek van de CvdK concrete taken uitvoeren – zoals het verschaffen van feitelijke informatie – in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van de burgemeester.
- Treedt op als gemandateerd bevoegd gezag bij vermoedens en meldingen die ambtenaren (voor zover zij niet werkzaam zijn bij de griffie) betreffen. Handelt daarbij in lijn met het ambtelijke integriteitsbeleid van de gemeente.

Locoburgemeester

- Aanspreekpunt van de CvdK indien burgmeester nalaat het niet opvolgen van advies te melden.

Werkgeverscommissie

- Beoordeelt de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending door de griffier.
- Legt een eventuele sanctie op.
- Vormt het klankbord voor de griffier bij een mogelijke sanctie van een raadsadviseur of griffiemedewerker.