Protocol omgang vermoeden van integriteitsschendingen gemeente Laarbeek

In Laarbeek zijn we als volksvertegenwoordigers en bestuurders op veel manieren betrokken in onze gemeenschap. Integer handelen van politiek ambtsdragers is een kernvoorwaarde voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Alertheid, transparantie en actief handelen zijn centrale begrippen bij een integere taakuitoefening. Laarbeek kent de Gedragscode voor politieke ambtsdragers gemeente Laarbeek 2023, met daarin gedragsregels voor zowel leden van de raad als voor leden van het college van Burgemeester en Wethouders. Deze gedragsregels helpen bij het maken van de juiste keuzes.

Dit protocol gaat over de situaties waarin vermoed wordt dat in afwijking van de gedragscode is gehandeld. Het kan gebeuren dat in een concrete situatie twijfel ontstaat over de integriteit van het gedrag van een politiek ambtsdrager. In dat geval is het in het belang van alle betrokkenen om een zorgvuldig proces te doorlopen met oog voor alle belangen. Dit protocol beschrijft de werkwijze bij een vermoedelijke integriteitsschending door raadsleden, burgercommissieleden, wethouders en de burgemeester. In dit protocol noemen we hen ‘politieke ambtsdragers'. Het protocol biedt de melder bescherming, de betrokkene een eerlijke procedure en de uitvoerders van die procedure bruikbare handvatten.

A. **Principes**

1. Onpartijdige handhaving

Gedragscodes voor raad, college en burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitsschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan hun handelen moet voldoen. Over die minima zijn alle partijen het eens. 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 oppositie en coalitie zou in de handhaving geen rol mogen spelen. Gebeurt dat toch dan is de kans bijzonder groot dat er in de handhaving onrecht geschiedt. Uit het beginsel van ‘onpartijdige handhaving’ volgt, dat politici van alle partijen de discipline moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitskwesties boven de partijen te staan.

2. Terughoudend met publiciteit

De media volgen in Nederland politiek kritisch. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitsschendingen van politici heeft dat 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 integriteitskwestie 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 er bij betrokken wordt zo klein mogelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van integriteitsschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel over de ernst daarvan en over een passende sanctie is gevormd, mag 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. Centrale rol voor de burgemeester

De burgemeester heeft de centrale rol bij vermoedens van integriteitsschendingen door een raadslid, burgercommissielid 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 (wanneer het een raadslid of burgercommissielid betreft) of door de gemeentesecretaris (wanneer het een wethouder betreft). Dat geldt voor alle stappen in het proces en wordt in dit protocol niet steeds opnieuw genoemd. Daarnaast kan de burgemeester advies inwinnen bij interne of externe adviseurs. 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. De griffier en gemeentesecretaris kunnen als adviseur aansluiten bij de vergaderingen over een integriteitskwestie.

Indien een vermoeden van integriteitsschending door de burgemeester bestaat, zal de eerste loco-burgemeester in overleg treden met de Commissaris van de Koning. Indien sprake is van een vermoeden van integriteitsschending door de burgemeester, wordt de rol van de burgemeester in dit gehele protocol overgenomen door de loco-burgemeester.

5. Afwijken van het protocol

Het protocol is bedoeld als leidraad om sturing en handvatten te bieden 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. De burgemeester legt de gemotiveerde afwijking altijd schriftelijk vast. In het geval van een mogelijke integriteitsschending door de burgemeester vervalt uiteraard het recht van de burgemeester om af te wijken van het protocol. Voorbeelden van situaties waarbij de burgemeester kan afwijken van het protocol zijn:

- de privacy van de melder kan onvoldoende gewaarborgd worden;
- verantwoordelijken in dit protocol kunnen hun taken niet onafhankelijk uitvoeren;
- het publieke belang vraagt hierom.

6. 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 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.

7. Het protocol stopt daar waar het strafrecht begint

Dit protocol gaat over integriteitsmeldingen die op basis van de Gedragscode worden gedaan. 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

Of een handeling een integriteitsschending oplevert is niet altijd direct duidelijk. Zo kan het gebeuren dat een vermoeden of een waarneming onjuist blijkt te zijn of dat een waarneming berust op een verkeerde lezing van de integriteitsregels. Het is daarom belangrijk dat politieke ambtsdragers eerst met elkaar in gesprek gaan bij twijfels over de integriteit van handelingen.

Als twijfels over de integriteit van handelingen niet met elkaar kunnen worden besproken, kunnen twijfels worden besproken met de griffier of gemeentesecretaris en/of met de burgemeester. Deze gesprekspartners kunnen adviseren over de kwestie en over het al dan niet indienen van een melding. Bij twijfel legt de griffier of de gemeentesecretaris het vraagstuk voor aan de burgemeester. De burgemeester is vrij om op basis van de ontvangen signalen of eigen waarneming 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 vervolg van het proces te waarborgen.

Fase 2) Melden en wegen

Iedereen kan melding doen van een vermeende integriteitsschending door een politiek ambtsdrager. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen.

1. De melding van de vermeende integriteitsschending wordt schriftelijk gedaan bij 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 of de gemeentesecretaris. De melder dient de melding altijd zelf in.
2. Schriftelijk anoniem melden is mogelijk. Anonimiteit kan mogelijk een (voor)onderzoek belemmeren.
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, draagt de burgemeester de melder op 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 burgercommissielid 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 de persoon die de melding betreft zo snel als mogelijk in ieder geval schriftelijk 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, tenzij hij reden ziet om direct over te gaan tot nader onderzoek (fase 4). Bij het uitvoeren van het vooronderzoek kan de burgemeester zich ambtelijk laten ondersteunen.

1. De burgemeester voert in ieder geval een gesprek met de persoon op wie de melding betrekking heeft. Indien hij dat nodig acht voert de burgemeester nogmaals een gesprek met de melder. De melder mag zich laten bijstaan door één persoon.
2. De persoon op wie de melding betrekking heeft wordt bij aanvang van het gesprek zodanig ingelicht over aard en inhoud van de melding dat de betrokkene een goed beeld krijgt van hetgeen de betrokkene 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. 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 stelt een verslag op. Persoonsgegevens van de melder worden in dit verslag geanonimiseerd. De burgemeester weegt af of het verslag van het vooronderzoek wordt gedeeld met de melder en de betrokkene. Indien aan de orde bespreekt de burgemeester dit verslag van het vooronderzoek persoonlijk met de melder en separaat met de betrokkene, in aanwezigheid van de griffier en/of de gemeentesecretaris. De burgemeester informeert de raad niet over het uitgevoerde vooronderzoek.

Fase 4) Nader onderzoek

Als de burgemeester besluit dat nader onderzoek nodig is, zet hij dit in gang. Het nader onderzoek kan worden opgedragen aan een extern onderzoeksbureau of door de burgemeester hiertoe aangewezen personen. 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 is opdrachtgever van het onderzoek.
2. 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 voorliggende protocol.
3. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld en overgedragen aan de onderzoekers.
4. De burgemeester informeert de betrokkene 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.
5. 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.

6. 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.
7. 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.
8. De burgemeester bewaakt de voortgang van het onderzoek.
9. 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.
10. 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.
11. 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 ook onder geheimhouding aan de gemeenteraad, tenzij de conclusie van het rapport is dat de melding ongegrond 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 breder gedeeld.
5. De gemeenteraad besluit of het onderzoeksrapport in een raadsvergadering behandeld wordt en of dit in openbaarheid kan gebeuren.

C. Nazorg en evaluatie

Communicatie
Geen van de betrokkenen spreekt met de pers voordat de burgemeester de pers op de hoogte heeft gesteld. Als door derden om een reactie namens de gemeente wordt gevraagd, is de burgemeester daarvoor de aangewezen persoon. Alleen (een woordvoerder van) de burgemeester spreekt indien nodig met de pers gedurende het doorlopen van het proces, maar communicatie gebeurt alleen

indien en op de wijze waarop het protocol dit voorschrijft. Over eventuele politieke consequenties kan na het verstrekken van het rapport aan de gemeenteraad wel worden gesproken.

Nazorg
De burgemeester voert, samen met de griffier en/of de gemeentesecretaris, een gesprek met de melder. Ook voert de burgemeester een evaluatiegesprek met de politiek ambtsdrager op wie de melding betrekking had.

Evaluatie
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 aangifte doen.

Rapportage
De burgemeester informeert de gemeenteraad jaarlijks over het aantal meldingen en onderzoeken op het gebied van integriteit. De burgemeester neemt op welke kosten er voor externe inhuur zijn gemaakt op dit vlak.