Bijlage 4

- Mail Burgemeester en Ambtenaar 2
- Memo’s Ambtenaar 2

Memo

Datum : 25 februari 2025

Aan : Ahmed Marcouch

Kopie aan :

Van : [redacted]

Betreft : Afhandeling/onderzoek melding vermoeden van een integriteitsschending

Opmerking 3 juni 2025:
De opsteller van de memo was ten tijde van het schrijven hiervan nog niet op de hoogte van de details inzake de cases.

Het gemeentebestuur van Arnhem heeft naast gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester, in 2022 ook de “Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur” vastgesteld. Hierin staan procedurele afspraken die raadsleden, wethouders en de burgemeester van de gemeente Arnhem met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij mogelijke integriteitsschendingen, zoals beschreven in de gedragscodes. Daarnaast bieden de 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.[1]

Naar aanleiding van twee/drie meldingen van raadsleden van vermoeden van integriteitsschending van een wethouder en de reeds gezette stappen, is verzocht advies uit te brengen over de vervolgstap. Hieronder worden de (reeds genomen) stappen van de procedurele afspraken nagelopen en bezien wat de eerstvolgende stap zou kunnen zijn op grond van het protocol.

PM omschrijving gedraging(en) waarover werd geklaagd?

FASE 1
Sectie 1: route [redacted] betreft: handelen van een wethouder (1.3)

In casu twijfelde [redacted] over een al uitgevoerde handeling van een wethouder.
Hierbij is door het raadslid aan de griffier om advies gevraagd, daarna is vanwege aanhoudende twijfel door het raadslid melding gedaan bij de burgemeester. (Is dit in alle gevallen gebeurd?)
Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan. (Is in alle gevallen de stap naar fase 2 gezet?)

Gesprek melder en wethouder
Naar aanleiding van het gesprek met de burgemeester hebben melders een gesprek gehad met de wethouder in kwestie. Dit is van belang om – daar waar het mogelijk is – samen tot een oplossing te komen. In één geval heeft dit gesprek geleid tot afronding van de melding “naar goeddunken van de melder”. In twee gevallen is overgegaan naar fase 2.

FASE 2 Duiden en onderzoeken
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

[1] Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur, p.2.

worden overgegaan. Indien uit het vooronderzoek blijkt dat de melding onderzoekswaardig is, volgt er een objectief integriteitsonderzoek. Dat kan een intern of extern onderzoek zijn.

Stap 1: Duiding en vooronderzoek
Bij een melding van een mogelijke integriteitsschending door [redacted] beoordeelt de burgemeester allereerst of er sprake is een onderzoekswaardige melding. 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).

Hoor
Om dit te kunnen bepalen vindt er altijd een gesprek met de melder plaats. In casu heeft dat voor beide/alle melders met de burgemeester plaatsgevonden. Daarna kan er verder vooronderzoek plaatsvinden (het in kaart brengen van de feitelijke situatie, het checken van de beschikbaarheid van (administratieve) informatie, het nalopen van relevante wet- en regelgeving)

Wederhoor
Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heeft, zal deel uitmaken van het vooronderzoek in het kader van wederhoor[2]. In twee gevallen/in één geval was het tot op heden niet mogelijk om wederhoor toe te passen bij de wethouder omdat deze zich met burn-out-klachten heeft ziekgemeld. Het lijkt er op dit moment op dat de mogelijkheid van wederhoor nog een tijd op zich laat wachten.

Nieuwe feiten
Verder is van belang dat de wethouder op 24 februari 2025 per direct ontslaggenomen heeft.
In deze brief heeft hij laten weten “Er zijn ook mensen die hebben laten weten dat ze mijn gedrag onaangenaam vonden. Daar ben ik van geschrokken en daar bied ik mijn excuses voor aan.”

Vervolg
Het verrichten van wederhoor is in zaken van integriteitsschendingen een belangrijk onderdeel van de zorgvuldige procesgang. Het lijkt er op dit moment op dat de mogelijkheid van wederhoor nog een tijd op zich laat wachten. Hierdoor is het lastig om op korte termijn zorgvuldig te bepalen of er sprake is van een onderzoekswaardige melding.
Daarnaast moet worden opgemerkt dat de betrokkene geen wethouder meer is, hij heeft immers per direct ontslag genomen.

Advies
Gelet hierop en vanuit zorgvuldigheid naar partijen toe, is het van belang om met de personen die hebben gemeld in gesprek te gaan over de situatie zoals deze nu is ontstaan. Mogelijk vinden zij het gelet op de nieuwe situatie niet verder nodig om hun melding te behandelen. Mochten zij vinden dat hun melding verder moet worden onderzocht, zal bekeken moeten worden op welke termijn er wederhoor plaats kan vinden en/of bepaald moeten worden of er voldoende gegevens zijn om te bepalen of er sprake is van een onderzoeksplichtige melding.

[2] 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.

[redacted]

Van: [redacted]
Verzonden: woensdag 26 februari 2025 09:11
Aan: Ahmed Marcouch; [redacted]
Onderwerp: Uittreksel protocol stappen
Bijlagen: Uittreksel protocol melding integriteit [redacted]

Beste Ahmed [redacted],
Bijgaand een uittreksel van het protocol waarin de fases en de stappen voor wat betreft de voorliggende casus worden genoemd en kort beschreven.
Stap 1 van fase 2 (het vooronderzoek) hebben we doorgenomen. Het protocol heeft ook mogelijke scenario's geschetst voor de stap erna (p. 17 protocol).
"Er zijn 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).
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."

Hopende je voor nu voldoende te hebben ingelicht.
[redacted]

GEMEENTE Arnhem
[redacted]

Memo

Datum : 26 februari 2025

Aan : Ahmed Marcouch

Kopie aan :

Van : [redacted]

Betreft : Uittreksel protocol melding integriteit [redacted]wethouder

---

Hieronder is een kort geschetst welke stappen er volgens de in 2022 vastgestelde “Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur” moeten worden gezet bij een melding vermoeden integriteitsschending van [redacted] over een gedraging van een wethouder. In deze procesafspraken staan procedurele afspraken die raadsleden, wethouders en de burgemeester van de gemeente Arnhem met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij mogelijke integriteitsschendingen, zoals beschreven in de gedragscodes. Deze procesafspraken bieden 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.[1]

FASE 1
Sectie 1: route voor [redacted] betreft: handelen van een wethouder (1.3)

b) [redacted] twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder
• [redacted] 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 [redacted] 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

Naar aanleiding van de melding kan de burgemeester – indien de kwestie zich – ervoor leent, bespreken of melder en wethouder over de kwestie in gesprek kunnen gaan. Al dan niet onder zijn begeleiding en initiatief. Dit staat niet in het stappenplan, maar wel in het kader van zorgvuldigheid en oplossingsgerichtheid gewenst zijn.
.
FASE 2 Duiden en onderzoeken
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. Dat kan een intern of extern onderzoek zijn. De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het vooronderzoek. In de regel zal hij/zij ervoor kiezen zich te laten ondersteunen door een adviesgroep met interne of externe specialisten die concrete taken uitvoeren.

[1] Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur, p.2.

Stap 1: Duiding en vooronderzoek
Bij een melding van een mogelijke integriteitsschending door een raadslid, een wethouder of een griffiefunctionaris beoordeelt de burgemeester allereerst of er sprake is een onderzoekswaardige melding. 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).

Hoor
Om dit te kunnen bepalen vindt er altijd een gesprek met de melder plaats.
Daarna kan er verder vooronderzoek plaatsvinden, door bijvoorbeeld:

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

Wederhoor
Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heeft, zal deel uitmaken van het vooronderzoek in het kader van wederhoor[2].

Het verrichten van hoor en wederhoor is in zaken van integriteitsschendingen een belangrijk onderdeel van de zorgvuldige procesgang.

Scenarios's
Naar aanleiding van dit onderzoek van de burgemeester (die zich daarbij mag laten bijstaan) zijn er 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).
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).

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.

[2] 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.

Stap 2: Integriteitsonderzoek
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 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 bureau. 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.

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.

Fase 3 – Oordelen en sanctioneren

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.

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 geuit 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. Het protocol geeft hierover nog meer informatie.

Fase 4 – Evalueren en leren
In de regel is 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. Hierover staat meer in het protocol.