Procedurele afspraken over de handhaving van de integriteit van de politiek

Een vrijwillige overeenkomst van raadsleden en raadsfracties van Overbetuwe over wat te doen bij vermeende integriteitschendingen

Versie 31 maart 2015 (RB)

Voorwoord

Regels genoeg, maar wat moet ik *doen*?

Het belang van integriteit is fundamenteel. Gedragen politici zich niet integer, dan valt het vertrouwen weg. En daarmee wordt het fundament van de democratie aangetast.

‘Geen probleem,’ zult u als nuchter Overbetuws politicus wellicht denken, ‘want ik ben integer en mijn collega’s ook. Bovendien kan iedereen aan de hand van de vastgestelde gedragscode checken wat wel of niet mag.’

Dat is heel logisch geredeneerd, maar helaas kunnen ook oprechte mensen tegen integriteitsvraagstukken oplopen. En weet u ook wat u dan moet *doen*? Wie wat doet als zich een (vermeende) integriteitschending voordoet? Wat mogen we dan verwachten van een fractievoorzitter, burgemeester, griffier, seniorenconvent of raad?

In dit document staan de afspraken die wij met elkaar daarover maken. [1] Vrijwillige afspraken die houvast bieden als u twijfelt over een integriteitsvraagstuk of vermoedt dat er een regel uit wet of code is geschonden – door uzelf of een ander. Dit document heeft kracht doordat ieder van u door ondertekening aangeeft zich daaraan te committeren. Het geeft bovendien aan dat we bepaalde principes delen: dat we hechten aan zorgvuldigheid en uitstijgen boven partijpolitiek.

Hoogdravend uitgedrukt vormt deze vrijwillige overeenkomst een extra steunpilaar onder het fundament van de democratie. Los van zulke grote woorden, zijn het vijf goed leesbare A4-tjes waar heel praktisch in staat beschreven wat u in geval van een integriteitsvraagstuk moet doen. En dat is zeer waardevol als u er ooit onverhoopt tegenaan loopt.

Arthur van den Brink

(griffier)

[1] Voor de formulering van de afspraken is inspiratie gevonden bij de zogenoemde ‘gentle agreements’ van de gemeenten Gulpen-Wittem (2013) en Zaanstad (2014).

Inhoud

Hoofdstuk 1 – Drie principes 3

Hoofdstuk 2 – Vijf rollen: wie doet wat? 4

Hoofdstuk 3 – Procedures 5

Hoofdstuk 4 – Communicatie 8

Hoofdstuk 5 – Leren 9

Hoofdstuk 1 – Drie principes

1. Onpartijdige handhaving

Gedragscodes voor raad, college en burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitschendingen 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 tussen 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 zouden moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitkwesties boven de partijen te gaan staan.

2. Terughoudend met publiciteit

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

3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een schending heeft begaan heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de handeling die mogelijk een schending is, is uitgevoerd. Heb je er weet van dat iemand van plan is iets te doen dat mogelijk een integriteitschending zou betekenen, dan word je geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Iedere politicus die twijfelt – uit zichzelf of op geleide van een ander – of een voorgenomen handeling een schending is, heeft recht op vertrouwelijk advies. Komt iemand onder de verdenking te staan dat hij of zij een integriteitschending begaan heeft, dan dient er via een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan moet er een objectief onderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Als er een sanctie moet volgen, moet die sanctie passend zijn en in verhouding.

Hoofdstuk 2 – Vijf rollen: wie doet wat?

1. Fractievoorzitter

- Informeert fractiegenoten over de regels uit de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitrisico's.
- Steunt een raadslid dat twijfelt, dat aangifte doet (of wil doen) of dat verdacht wordt.

2. Fractievoorzittersoverleg

- Bekijkt samen met de burgemeester en de griffier de agenda van de raad, met het oog op mogelijke integriteitrisico's.
- Zorgt ervoor dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter worden gewaarschuwd als zij integriteitrisico's lopen.
- Vormt een klankbord voor de burgemeester waarmee deze tussentijds kan overleggen over trajecten rond vermeende schendingen, als hem dat raadzaam lijkt.

3. Griffier

- Is vraagbaak voor raadsleden en geeft een voorlopig advies over de vraag of een handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, de raad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.

4. Burgemeester

- Geeft advies over de vraag of een handeling een schending is.
- Doet vooronderzoek (c.q. laat vooronderzoek doen) naar de vraag of een verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor integriteitonderzoek.
- Beoordeelt de resultaten van het onderzoek en legt die voor aan de raad.
- Doet een voorstel voor een passende sanctie.
- Doet eventueel aangifte.

5. Raad

- Beoordeelt de uitkomsten van het onderzoek.
- Spreekt zich uit over een passende sanctie.
- Legt eventueel de sanctie op.

- ## Hoofdstuk 3: Procedures

Een raadslid kan twijfelen over:

1. eigen voorgenomen of al uitgevoerde handelingen;
2. handelingen van een ander raadslid;
3. handelingen van een lid van het college van B&W;
4. handelingen van een ambtenaar.

De correcte procedure is in alle vier de gevallen anders.

Twijfels t.a.v. eigen handelingen

(1a) Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling. Hij vraagt de griffier om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de griffier aangeeft dat het om een ingewikkelde kwestie gaat of als het raadslid het niet met het advies van de griffier eens is, stappen ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en externe deskundigen) een advies. Het raadslid volgt dit advies op.

Let op: Als een raadslid toch van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt het raadslid dit zelf bij de raad. Gebeurt dat niet, dan meldt de burgemeester dat er van zijn advies wordt afgeweken.

Let op: Het komt voor dat uit het advies blijkt dat er geen eenduidige uitspraak mogelijk is over de vraag of een voorgenomen handeling een integriteitschending is of niet. Meestal betekent dit, dat ook deskundigen de zaak verschillend beoordelen. Bij een dergelijke 'hard case' is het natuurlijk aan het raadslid zelf welke keuze hij maakt over de nog uit te voeren handeling.

(1b) Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling. Zelfde procedure als onder (1a). Mocht de conclusie zijn dat er van een schending geen sprake is, is de zaak afgedaan. Mocht de gedeelde conclusie zijn dat de handeling een schending was, dan overleggen burgemeester en raadslid over de volgende stappen.

Het raadslid zal in ieder geval de raad laten weten een schending te hebben begaan en waar mogelijk die ongedaan maken of goedmaken.

De burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook sanctie nodig is en adviseert daarover aan de raad. De burgemeester laat zich daarbij door deskundigen adviseren.

Indien een raadslid een schending van de gedragscode meldt, zal aan dat raadslid geen sanctie worden opgelegd als het voordeel behaald met die schending ongedaan wordt gemaakt door het raadslid en de schending wordt gemeld voordat hij/zij wist of redelijkerwijs moet vermoeden dat de schending bekend is of bekend zal worden. De burgemeester onderzoekt of het behaalde voordeel van de schending ongedaan is gemaakt en deelt zijn bevindingen mee aan de raad. De raad kan met een tweede derde meerderheid besluiten het advies niet te volgen en een eigen onderzoekscommissie te formeren, Die commissie van vijf raadsleden van verschillende partijen brengen een bij meerderheid vastgesteld

bindend advies aan de raad uit aangaande het ongedaan maken van het behaalde voordeel van de schending.

Twijfels t.a.v. het handelen van een ander raadslid

(2a) Een raadslid twijfelt over een nog niet uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij waarschuwt de ander, verwoordt zijn twijfels, verwijst het betreffende raadslid naar de griffier en de burgemeester en verwijst ten slotte naar dit document met procedurele afspraken. Zie verder de procedure bij (1a).

(2b) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij bespreekt dit met de ander, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Als de ander hierdoor twijfelt over de al uitgevoerde handeling: zie de procedure bij (1b). Als de ander hierdoor niet zelf twijfelt over de al uitgevoerde handeling, vraagt het raadslid aan de griffier of die handeling een schending zou zijn. De griffier geeft daarover een advies. Wijst dat advies erop dat de vermeende handeling een schending zou zijn, dan overleggen beiden met de burgemeester.

Belangrijk: het raadslid doet zelf geen vooronderzoek. Dat is aan de burgemeester.

Is na het vooronderzoek de conclusie van de burgemeester dat er geen grond is voor de verdenking, dan is de zaak afgedaan. Komt uit het vooronderzoek dat het raadslid, dat verdacht wordt, zelf erkent een schending te hebben begaan, dan zie verder de procedure bij (1b).

Komt uit het vooronderzoek dat er gronden zijn voor de verdenking dat er een integriteitschending heeft plaats gevonden, maar dat er geen sprake van erkenning is door de verdachte, dan gelast de burgemeester een onderzoek door deskundigen.

De burgemeester beoordeelt de resultaten van het onderzoek, legt de resultaten voor aan de raad en geeft sanctieadvies, eventueel op basis van advies van deskundigen.

De raad oordeelt zelf op basis van de resultaten en het advies over onderzoek en sanctie. De raad vermijdt daarbij iedere partijpolitieke bevangenheid.

Twijfels t.a.v. het handelen van een lid van het college van B&W

(3a) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een wethouder. Zie de procedure bij (2b).

Toevoeging: de raad beoordeelt geheel zelfstandig de politieke consequenties die de eventuele schending zou moeten hebben. Daarover adviseert de burgemeester niet.

(3b) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de burgemeester. Zie de procedure bij (2b). In plaats van naar de burgemeester, gaan raadslid en griffier naar de vicevoorzitter van de raad. Na vooronderzoek wordt de commissaris van de koning erbij betrokken als er reden is om het onderzoek voort te zetten.

Twijfels t.a.v. het handelen van een ambtenaar

(4) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ambtenaar. Zie de procedure bij (2b). De burgemeester laat vooronderzoek en onderzoek uitvoeren onder leiding van de gemeentesecretaris of griffier, afhankelijk van de vraag of het bevoegd gezag over de ambtenaar het college is (art. 160 1d Gemeentewet) of de raad (art. 107e Gemeentewet).

Indien het college het bevoegd gezag is, beoordeelt het college onderzoek en straf. In de regel komen kwesties rond individuele ambtenaren die onder de bevoegdheid van het college vallen niet in de raad.

Indien de raad het bevoegd gezag is, beoordeelt de raad onderzoek en straf.

Bij twijfel over een vermeende uitgevoerde handeling van de gemeentesecretaris of griffier, laat de burgemeester vooronderzoek uitvoeren door interne of externe deskundigen.

Tot slot

Bovenstaande afspraken staan los van de zelfstandige verantwoordelijkheid van de burgemeester om aangifte te doen in gevallen waarin hem dat juist lijkt.

Hoofdstuk 4: Communicatie

Over gevraagd advies

Als een raadslid een advies krijgt van de burgemeester, krijgt het raadslid dat van de griffier op schrift mee na een persoonlijk gesprek met de burgemeester. Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen griffier, burgemeester en het raadslid ervan.

Tijdens het vooronderzoek

Als er een vooronderzoek naar een vermeende schending wordt ingesteld, wordt het betrokken raadslid altijd op de hoogte gesteld en gevraagd naar zijn visie, argumenten en motieven. Hier wordt alleen van afgeweken als het om een ernstige schending gaat en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar komt als het raadslid op de hoogte wordt gesteld.

Als er een vooronderzoek wordt ingesteld en de conclusie is dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dat geval weten alleen het raadslid dat meldde, het raadslid dat verdacht werd, de griffier en de burgemeester ervan.

Tijdens het vervolgonderzoek

Als er een vervolgonderzoek wordt ingesteld, wordt dat altijd besproken met het fractievoorzittersoverleg. Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er geen schending is begaan, wordt dat met het fractievoorzitteroverleg besproken. Het vervolgonderzoek blijft dan vertrouwelijk; alleen het raadslid dat meldde, het raadslid dat verdacht werd, de burgemeester, de griffier en de fractievoorzitters weten ervan.

Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er van een schending sprake was, legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek voor aan de raad, samen met een beargumenteerd sanctieadvies. Daarna – en nog voor het raadsdebat – wordt de pers door de burgemeester op de hoogte gesteld.

De pers

Geen van de andere betrokkenen – de melder, het raadslid wiens handelen is onderzocht, fractievoorzitters, raadsleden, partijen – spreekt met de pers voordat de burgemeester de pers op de hoogte heeft gesteld. Het is ideaal als geen van de betrokkenen met de pers spreekt tot na het raadsdebat, omdat dat de kans op onpartijdigheid enorm vergroot.

De informatie over de kwestie wordt pas openbaar nadat de burgemeester het sanctieadvies heeft gegeven aan de raad.

Hoofdstuk 5: Leren

De griffier maakt, eventueel met hulp van interne of externe deskundigen, ter bespreking in de raad eens per twee jaar een geanonimiseerd overzicht van de lessen die getrokken kunnen worden uit adviezen die zijn gegeven en uit de resultaten van voor- en vervolgonderzoek. Dat gebeurt op een manier die geen link naar specifieke raadsleden mogelijk maakt.

De afspraken in dit akkoord worden eens per twee jaar door de fractievoorzitters, de griffier en de burgemeester, eventueel met hulp van deskundigen, geëvalueerd. Desgewenst worden ze bijgesteld.

Aldus gezamenlijk overeengekomen,

Overbetuwe, 16-6-2015