Protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen

Gemeente Kerkrade, 2025

1. Preambule

Dit protocol kan worden beschouwd als een extra hulpmiddel en een onderdeel van het integriteitsbeleid voor de politieke ambtsdragers van de gemeente Kerkrade. Het is gebaseerd op de handreiking (hierna: modelprotocol) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te raadplegen via deze link.

Het biedt houvast en geeft richting bij de behandeling van vermeende of daadwerkelijke integriteitsschendingen. Het protocol is echter geen algemeen verbindend voorschrift, het geldt als een belangrijk en gedragen uitgangspunt. Bestuursorganen kunnen op grond van de lokale situatie nadere afspraken maken en het model aanpassen aan de gewenste richting, waarbij vaststelling geschiedt door de gemeenteraad, dit met inachtneming van de wettelijke regels (zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet bescherming klokkenluiders).

Anno 2024 is er veel aandacht voor ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend gedrag. Dit protocol kan daarbij behulpzaam zijn, maar ook voor andere routes geldt dat, zoals bijvoorbeeld voor het agressie- of veiligheidsprotocol, het elkaar aanspreken op basis van de gedragscode of via (interne en/of externe) vertrouwenspersonen, et cetera. .

Een belangrijk grondbeginsel in dit protocol is dat politieke ambtsdragers bereid zijn om elkaar aan te spreken én de bereidheid hebben aangesproken te worden als er twijfels bestaan over het handelen van één van hen. Naast een weloverwogen afhandeling van een melding, blijft preventie een essentieel onderdeel van het integriteitsbeleid. Preventie krijgt vorm door ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia blijvend een plek krijgen op de agenda en door afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel door en met de volksvertegenwoordigingen als door en met de dagelijks bestuurders. In de gemeenten, de provincies en de waterschappen.

Goed bestuur is immers een integer bestuur. Daarmee is integriteit en het zorgvuldig behandelen van meldingen over (vermeende) integriteitsschendingen niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang, dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. Integriteit is daarnaast niet alleen een kwestie van regels en protocollen, maar ziet ook op correcte onderlinge omgangsvormen, jegens elkaar, jegens inwoners en jegens ambtenaren. Een respectvolle omgang, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is te allen tijde van groot belang.

Een begeleidingscommissie, bestaande uit deskundigen van de koepels en de belangenorganisaties van decentrale politieke ambtsdragers heeft aan het opstellen van het modelprotocol actief bijgedragen. Het modelprotocol is leidend geweest voor dit lokale protocol en tot stand gekomen door behandeling in de Integriteitscommissie van Kerkrade.

De griffie van de gemeenteraad is het eerste aanspreekpunt indien u vragen heeft.

2. Inleiding

De integriteit van het openbaar bestuur is verankerd in wetgeving en in door de gemeenteraad vastgestelde gedragscodes. Politieke ambtsdragers dragen zowel collectief als individueel verantwoordelijkheid voor de integriteit van het bestuur. Regels en beginselen die integer gedrag van politieke ambtsdragers borgen liggen daarmee vast en geven richting. Toch kan het gebeuren dat een politieke ambtsdrager gedrag vertoont dat bij anderen vragen oproept over de integriteit van dat gedrag. Op dat moment kan er sprake zijn van een vermoeden van een integriteitsschending.

Vertrekpunt van dit protocol is dat politieke ambtsdragers elkaar aanspreken en aanspreekbaar zijn op voorgenomen of getoond gedrag wanneer over dat gedrag vragen of twijfels bestaan. Het maakt daarbij niet uit of het nu gaat om gedrag van zichzelf of dat van een ander. Zo'n aanspreekbare en open houding draagt eraan bij dat makkelijker het gesprek kan worden aangegaan over integriteitskwesties. Waar dit mogelijk is, verdient het aanbeveling om dat gesprek ook daadwerkelijk met elkaar aan te gaan.

Als sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending, wordt daar zorgvuldig mee omgegaan. Dit protocol beschrijft hoe te kunnen handelen bij een vermoedelijke integriteitsschending. Een duidelijk en eenduidig protocol is van belang voor iedereen die betrokken is bij een dergelijk vermoeden. Het gaat dan om degene die het vermoeden uit (hierna: de melder), degene over wie een melding wordt gedaan en de verschillende functionarissen die betrokken zijn bij de afhandeling zoals de burgemeester en de gemeenteraad.

Het protocol drukt uit dat de politieke ambtsdragers van gemeente Kerkrade bij een vermoeden van een integriteitsschending belang hechten aan zorgvuldigheid en onpartijdigheid. In die gevallen waarin het tot een onderzoek komt staat waarheidsvinding daarbij centraal. Individuele of partijpolitieke opvattingen zijn daaraan ondergeschikt. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan een proces dat zich kenmerkt als procedureel rechtvaardig.

3. Definities

Een signaal: een waarneming van een persoon ten aanzien van een bepaalde situatie. Het kan daarbij gaan over twijfel over het eigen handelen of het handelen van een ander.

Een melding: een signaal over een vermoedelijke integriteitsschending, met als doel het signaal in behandeling te nemen.

De melder: degene die een melding doet.

De beschuldigde: de politieke ambtsdrager die niet-integer gedrag wordt verweten.

Betrokkenen: personen die kennis hebben van de vermoedelijke integriteitsschending of die uit hoofde van hun functie een rol spelen bij de opvolging van een melding.

De integriteitscommissie: de door de gemeenteraad ingestelde commissie op grond van de verordening integriteitscommissie met daarin opgenoemde taken zoals concrete initiatieven realiseren ter bevordering van het integriteitsbewustzijn binnen het bestuur, ontwikkelen van beleid en procedures ten behoeve van het thema integriteit en overleg voeren met de burgemeester over integriteitsmeldingen en een besluit nemen over de te volgen aanpak in geval van een melding.

De externe integriteitsdeskundige: de deskundige die door de burgemeester en/of integriteitscommissie kan worden geraadpleegd om te adviseren over integriteitsvraagstukken en die kan dienen als klankbord. Deze deskundige is bijvoorbeeld het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers. Dit steunpunt is onderdeel van Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Voor het helpen bij het duiden van signalen die kunnen wijzen op strafbare gedragingen zoals omkoping, schending van geheimhouding, fraude of witwassen kunnen zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers terecht bij de Rijksrecherche.[1]

De politieke ambtsdrager: raadsleden, commissieleden, leden van een bestuurscommissie, leden van het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester.

De integriteitscoördinator: de ambtelijke functionaris die belast is met het coördineren en het actualiseren van het integriteitsbeleid en het bieden van procesondersteuning bij integriteitssignalen en -meldingen.

Een integriteitsschending: een gedraging van een politieke ambtsdrager die in strijd is met het handelen als 'goed bestuurder' of 'goed volksvertegenwoordiger'. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met ongeschreven of geschreven regels, waaronder de gedragscodes van de gemeente Kerkrade. Om te weten of sprake is van een integriteitsschending is het goed om te weten wat als schending wordt gezien. Voorbeelden van schendingen zijn:

-***Financiële schendingen***, zoals diefstal; verduistering; fraude en onrechtmatige declaraties.

-***Misbruik van positie en belangenverstrengeling,*** zoals ongeoorloofde nevenactiviteiten; ongeoorloofde financiële belangen; omkoping; vragen van giften, geschenken, uitnodigingen e.d.; ongewenste contacten; meestemmen over een onderwerp uit persoonlijk belang; cliëntelisme of andere vormen van ongeoorloofde bevoordeling.

-***Lekken en misbruik van informatie,*** zoals politieke of bestuurlijke informatie die geheim of vertrouwelijk is (doen) lekken; persoonsgebonden gegevens (doen) lekken; informatie over aanbestedingen, offertes, e.d. openbaar maken; diefstal of verduistering van informatiedragers; onzorgvuldige omgang met informatiedragers.

-***Misbruik van bevoegdheden,*** zoals misbruik van dwangmiddelen; meineed; valsheid in geschrifte; Oneigenlijk verlenen of onthouden van vergunningen, subsidies, e.d.

-***Misbruik van bedrijfsmiddelen,*** zoals ongewenst gebruik van e-mail of internet; misbruik van (mobiele) telefoon; privégebruik van bedrijfsmiddelen.

-***Ongewenste omgangsvormen***, zoals discriminatie; seksuele intimidatie; pesten, treiteren; andere vormen van verbale intimidatie, zoals grof taalgebruik of bedreiging; fysieke bedreiging of geweld.

[1] Het steunpunt van de rijksrecherche is te bereiken via advies@rijksrecherche.nl. Zie voor meer informatie https://www.rijksrecherche.nl/advies.

Bovenstaand overzicht is niet uitputtend en ook wordt uiteraard niet aan elke schending eenzelfde gewicht toegekend. Ook de context en de intentie van het gedrag is verschillend. Er kan sprake zijn van een opzettelijke schending, maar ook van een schending uit onbekendheid of naïviteit. Het kan gaan om een eenmalige misser of om stelselmatig laakbaar gedrag.

4. Leeswijzer

In onderdeel A zijn de beginselen en uitgangspunten geformuleerd die gemeenteraad van de gemeente Kerkrade als leidend ziet bij meldingen over vermeende integriteitsschendingen.

In onderdeel B is beschreven hoe concreet opvolging wordt gegeven aan een vermoeden van een integriteitsschending. Daarbij worden vijf fases onderscheiden:

1. het bespreken van twijfel;
2. het ontvangen van een melding en de keuze voor opvolging;
3. het uitvoeren van een vooronderzoek;
4. het uitvoeren van een feitenonderzoek;
5. het afronden van de behandeling van een melding.

Of deze vijf fases daadwerkelijk alle worden doorlopen, hangt af van de kwestie waarover melding wordt gedaan. Het achtereenvolgens doorlopen van deze vijf fases is dus niet vanzelfsprekend, maar ter beoordeling van de burgemeester en Integriteitscommissie en afhankelijk van de situatie.

In het afsluitende onderdeel C wordt ingegaan op het belang van nazorg.

A Beginselen en uitgangspunten

Voor dit protocol en bij een vermoeden van een integriteitsschending wordt een aantal beginselen en uitgangspunten gehanteerd, die leidend zijn voor de behandeling van dat vermoeden.

Beginselen

Beginsel: niet onveranderlijk

Waarden en normen zijn geen statisch en onveranderlijk geheel, zij passen zich aan de omstandigheden zoals tijd en plaats aan. Ook dit protocol is geen statisch product. Met enige regelmaat wordt het protocol dan ook ter bespreking geagendeerd in de integriteitscommissie, om te bezien of het protocol nog up-to-date is. Wijzigen van het protocol is aan de gemeenteraad. Over het protocol vindt in elk geval in elke zittingstermijn van de gemeenteraad beraadslaging plaats, waarna het (hernieuwd) wordt vastgesteld.

Beginsel: proportionaliteit, zo groot als nodig, zo klein als mogelijk

Een melding van een mogelijke integriteitsschending is ingrijpend voor alle betrokkenen: voor de melder, voor de beschuldigde maar ook voor de betrokken functionarissen en voor de organisatie. Daarom staat bij de opvolging van de melding zorgvuldigheid voorop. Onder zorgvuldigheid wordt ook verstaan het oog hebben voor de betrokkenen en hun belangen. Het uitgangspunt in dit protocol is daarom dat de stappen die gezet worden steeds in verhouding staan tot het gemelde gedrag. De stappen zijn zo groot als nodig, maar tevens zo klein als mogelijk.

Beginsel: onpartijdigheid en onafhankelijkheid

Van alle politieke ambtsdragers mag verwacht worden dat zij bij de behandeling van een vermeende integriteitsschending het algemeen belang leidend laten zijn en boven de partijen staan.

Bij de behandeling van een melding zorgen betrokkenen ervoor dat er geen sprake is van eventuele verstrengeling van belangen. De betrokken functionarissen handelen onbevooroordeeld, neutraal en autonoom en laten zich niet oneigenlijk beïnvloeden door derden. In het geval een politieke ambtsdrager geen werkzaamheden uitoefent in afwachting van het onderzoek, is het belangrijk dat er afspraken worden gemaakt over het contact tussen de politieke ambtsdrager en de ambtelijke organisatie.

Beginsel: zorgvuldigheid en zorgzaamheid

Alle betrokkenen bij een vermeende integriteitsschending hebben recht op een zorgvuldige behandeling ervan. Zorgvuldigheid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking door:

- het toepassen van hoor en wederhoor;
- een discrete omgang met informatie;
- de keuze voor een passende onderzoeksmethode;
- deskundigheid bij de behandeling van een melding;
- een respectvolle bejegening van en door alle betrokkenen;
- adequate ondersteuning.

Ook zorgzaamheid weegt zwaar bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen. Zorgzaamheid komt tot uiting door oog te hebben voor alle betrokkenen. Melder, slachtoffer of beschuldigde maar ook andere betrokkenen reageren elk op een andere manier op een vermeende integriteitsschending. Zij hebben daarbij in de verschillende fasen van het proces ieder eigen behoeften en mogelijk ook een hulpvraag, of behoefte aan nazorg. Het ligt bijvoorbeeld in de rede dat de gemeente zorgdraagt voor een adequate ondersteuning aan de melder en de beschuldigde politieke ambtsdrager. Zij kunnen zich hiervoor wenden tot de burgemeester. Afspraken hierover kunnen het beste worden gemaakt alvorens het integriteitsonderzoek start en worden schriftelijk vastgelegd. Door die behoefte te onderkennen en hier zo goed als mogelijk op in te spelen wordt zorgzaam omgegaan met alle betrokkenen.

Uitgangspunten

Uitgangspunt: regierol voor de burgemeester

Op grond van artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet bevordert de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de eigen gemeente. De burgemeester laat zich hierin bijstaan door de Integriteitscommissie.

Vanuit deze verantwoordelijkheid vervult de burgemeester een belangrijke rol bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen in de gemeente. De burgemeester geeft regie aan het proces dat volgt op een melding. Ongeacht de aard van de melding, de persoon van de melder of de ambtsdrager waarop de melding betrekking heeft, handhaaft burgemeester de toepassing van dit protocol.

De burgemeester kan zich laten bijstaan door de griffier, de algemeen directeur/gemeentesecretaris of een andere ambtenaar, zoals een integriteitscoördinator of juridisch adviseur. Als dit het geval is verlenen zij die bijstand elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid binnen de gemeente. Bij de omgang met een melding van een (vermeende) integriteitschending kan de burgemeester te rade gaan bij de commissaris van de Koning of diens Kabinetschef. De commissaris van de Koning kan bij een (vermeende) integriteitsschending te rade gaan bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of diens hoofd Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid.

Uitgangspunt: terughoudendheid bij communicatie

Het is van belang dat betrokkenen bij een integriteitsschending terughoudend zijn met het doen van publieke uitspraken voordat feiten zijn vastgesteld. Voorkomen moet worden dat vermoedens afkomstig uit de media en/of van social media als vaststaande feiten worden gepresenteerd voordat aan waarheidsvinding is gedaan.

Dit betekent ook dat tijdens het proces dat wordt doorlopen om die feiten vast te stellen centrale regie wordt gevoerd op de te voeren communicatie. De burgemeester draagt in voorkomend geval zorg voor interne en externe communicatie over een melding, een onderzoek en de uitkomsten daarvan. De kring van geïnformeerde personen wordt zo klein als mogelijk gehouden. Alleen (een woordvoerder van) de burgemeester spreekt zo nodig met de pers tijdens het doorlopen van het proces. Indien er een melding is gedaan over of onderzoek plaatsvindt naar de burgemeester, wordt deze rol vervuld door diens plaatsvervanger. Is er een melding gedaan door de burgemeester dan wordt deze rol vervuld door de voorzitter van de Integriteitscommissie.

Uitgangspunt: aangifte is soms een keuze, soms verplicht

Als er in enige fase van de behandeling van de melding een redelijk vermoeden is dat een strafbaar feit is begaan, kan de burgemeester hiervan aangifte doen. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht[2]

Tijdens de afhandeling van de aangifte wordt de werking van dit protocol voor de betreffende melding opgeschort.

Uitgangspunt: werkingssfeer van dit protocol

Iedereen die in een relatie staat tot gemeente kan twijfel hebben over het waargenomen gedrag van een politieke ambtsdrager. Of het nu gaat om inwoners, ondernemers, ambtenaren en andere medewerkers, leveranciers of politieke ambtsdragers, elk van hen kan twijfel over een vermoeden van een schending bespreken met de integriteitscoördinator, de burgemeester, de gemeentesecretaris of de griffier. Het melden van een vermoeden van een integriteitsschending gebeurt bij de burgemeester. Indien het vermoeden betrekking heeft op de burgemeester kan de melder terecht bij de commissaris van de Koning[3]

Dit protocol biedt houvast en richting voor het handelen bij vermoedens van integriteitsschendingen door volksvertegenwoordigers, dagelijkse bestuurders en burgemeester. Het protocol wordt niet toegepast bij vermoedens van integriteitsschendingen door functionarissen die in een arbeidsverhouding staan tot gemeente, zoals de gemeentesecretaris, de griffier of andere ambtenaren.

Uitgangspunt: afwijken van het protocol kan

Dit protocol biedt inzicht in de omgang met een vermoeden van een integriteitsschending. Het protocol vormt een basis voor het handelen van functionarissen bij de omgang met een vermoeden van een integriteitsschending. Hoewel het protocol richting geeft, vormt het geen vrijbrief om tijdens het te volgen proces niet zelf te reflecteren op wat nodig is. Als dat in het belang is van de gemeente of van een of meer van de betrokkenen, kan de burgemeester met de integriteitscommissie dan ook besluiten af te wijken van het protocol. De burgemeester is duidelijk over de argumenten daarvoor en legt hierover achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad.

[2] Artikel 162 Wetboek van strafvordering

[3] Gelet op diens taak om te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is, ligt een melding bij de commissaris voor de hand. De gemeente kan de commissaris echter niet dwingen de melding in ontvangst te nemen.

B. Werkwijze

In dit onderdeel is beschreven hoe in een gemeente concreet opvolging wordt gegeven aan een vermoeden van een integriteitsschending die betrekking heeft op een politieke ambtsdrager. Daarbij worden vijf fases onderscheiden:

1. het bespreken van onzekerheden, twijfels of aarzelingen die rijzen rond de gedraging;
2. het ontvangen van de melding en de keuze voor opvolging;
3. het uitvoeren van een vooronderzoek;
4. het uitvoeren van een feitenonderzoek;
5. het afronden van de behandeling van een melding.

Of deze vijf fases daadwerkelijk worden doorlopen, hangt af van de kwestie waarover melding wordt gedaan. Het doorlopen van al deze fases zal niet altijd nodig zijn en is dus niet vanzelfsprekend, maar ter beoordeling van de burgemeester en Integriteitscommissie.

Fase 1: *Aarzelingen of twijfel over een gedraging bespreken*

Wat niet-integer handelen is, is niet altijd volstrekt duidelijk. Het kan zijn dat een politieke ambtsdrager twijfels of vragen heeft over de juistheid van (voorgenomen) handelen van zichzelf of van een ander. Het is verstandig die twijfels en vragen zo vroeg mogelijk te bespreken met anderen.

Een dilemma

Twijfels of vragen of een mogelijk integriteitsdilemma over het (voorgenomen) handelen van zichzelf of een ander kunnen door de politieke ambtsdrager ter advisering besproken worden met de integriteitscoördinator. Ook kan hierover worden gesproken met de griffier of de gemeentesecretaris. Bij een dilemma is nog geen sprake van een schending maar wordt advies gevraagd over hoe te handelen. Als de politieke ambtsdrager en zijn adviseur er samen niet uitkomen kunnen zij de kwestie voorleggen aan de burgemeester. Het advies van de burgemeester kan schriftelijk worden vastgelegd. Het is aan de politieke ambtsdrager of deze het advies al dan niet opvolgt en om hierover transparant te zijn.

Ook als degene die een dilemma waarneemt zelf geen politieke ambtsdrager is, kan diegene zich wenden tot de integriteitscoördinator, de griffier of de gemeentesecretaris.

In deze fase kunnen de genoemde functionarissen uitleggen hoe een bepaald vraagstuk in elkaar steekt of wijzen op de procedure zoals neergelegd in dit protocol. Het ligt niet in de rede om in deze fase een inhoudelijk oordeel te geven over waargenomen gedragingen van volksvertegenwoordigers en wethouders.

Een vermoeden

Bij een vermoeden van een integriteitsschending begaan door een ander, spreekt degene die het vermoeden heeft in beginsel eerst zelf de betreffende politieke ambtsdrager aan. Dit om meer duidelijkheid te krijgen over de kwestie en daarover het gesprek aan te gaan. Door zo'n gesprek kan in sommige gevallen al een gezamenlijke oplossing worden gevonden, zonder dat verdergaande stappen zoals een onderzoek nodig zijn. Wellicht was er sprake van onwetendheid of is er sprake van een misverstand. In deze fase is het belangrijk om open en op een respectvolle wijze het gesprek met elkaar aan te gaan. Dat vergt om (eerste) oordelen achterwege te laten, maar ook om de bereidheid te hebben aangesproken te worden.

Afhankelijk van de uitkomst van het hierboven beschreven gesprek kunnen twijfels en vragen over een vermoeden van een integriteitsschending ter advisering worden besproken met de integriteitscoördinator. Ook kan hierover worden gesproken met de griffier of de gemeentesecretaris. Aandachtspunt hierbij is dat alleen een als zodanig aangestelde (externe) vertrouwenspersoon gehouden is aan geheimhouding, andere functionarissen kunnen uit hoofde van hun rol of verantwoordelijkheid niet altijd volledige geheimhouding over het besprokene garanderen. De coördinator, griffier of gemeentesecretaris informeert degene die zich tot hen wendt over de mate waarin zij de vertrouwelijkheid kunnen verzekeren.

Er kunnen zwaarwegende redenen zijn om het gesprek over een vermoeden niet aan te gaan. Bijvoorbeeld omdat de melder zich in een hiërarchische relatie of afhankelijkheidsrelatie bevindt tot de ander. Een andere reden om niet direct in gesprek te gaan kan zijn dat de onderlinge verhoudingen van dien aard zijn dat aanspreken niet in de rede ligt. Ook kan het risico bestaan dat aanspreken de opvolging van de melding (bijvoorbeeld de waarheidsvinding) schaadt; in dat geval moet er wel sprake zijn van een vermoeden van een ernstige schending van de integriteit. Advies hierover kan gevraagd worden aan de burgemeester of een van de ambtelijke ondersteuners.

In bepaalde gevallen kan een gesprek wel aangewezen zijn en soms ook bijdragen aan de oplossing van een kwestie, bijvoorbeeld als de kwestie met name te maken heeft met verstoorde persoonlijke verhoudingen. Een mogelijke uitkomst van een gesprek kan zijn dat een vermoeden van een integriteitsschending (gedeeltelijk) uit de wereld is geholpen, bijvoorbeeld omdat een en ander berustte op een misverstand. Ook kan het zijn dat er wel iets speelt, maar dat hierover in het gesprek goede afspraken kunnen worden gemaakt, naar tevredenheid van beide partijen. In die gevallen is het doorlopen van de hierna genoemde fasen niet altijd nodig. Als een gesprek niet mogelijk is of niet tot een gezamenlijke oplossing leidt, kan over worden gegaan naar het daadwerkelijk doen van een melding.

Fase 2: *De melding*

De feitelijke melding

Een melding van een vermoeden van een integriteitsschending wordt gedaan bij de burgemeester. Dit gebeurt vertrouwelijk. Bij meldingen over zowel volksvertegenwoordigers als wethouders ondersteunt de gemeentesecretaris, griffier of een andere daartoe aangewezen ambtelijke functionaris de burgemeester.

Indien er een melding wordt gedaan tegen een volksvertegenwoordiger ligt het in de rede dat de griffier zich zeer terughoudend opstelt bij het ondersteunen van de burgemeester. Griffiers zijn aangesteld door de gemeenteraad en voorkomen moet worden dat de neutrale rol van de griffier ten opzichte van de raad in het gedrang komt. Een gelijke argumentatie geldt voor de gemeentesecretaris indien het een wethouder betreft.

De burgemeester kan ook zelf op basis van eigen waarnemingen of externe berichtgeving een vermoeden van een integriteitsschending hebben. De burgemeester doet dan eigenstandig melding van het vermoeden. Dit doet hij/zij dan door tussenkomst van zijn plaatsvervanger of de secretaris bij zichzelf.

Eisen aan de melding

De melding wordt schriftelijk ingediend en moet over een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan.

Een melding van een mogelijke integriteitsschending bevat in ieder geval:

- de naam en functie van de politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft;
- de naam, functie en contactgegevens van de melder;
- een korte beschrijving van de mogelijke schending:
    - de aard van de mogelijke schending;
    - de door de melder waargenomen feiten en omstandigheden van het gebeurde.

Als aan deze vereisten niet wordt voldaan stelt de burgemeester de melder gedurende vijf werkdagen in de gelegenheid de melding met de vereiste informatie aan te vullen. Meldingen die na deze periode niet aan de vormvereisten voldoen, worden door de burgemeester niet in behandeling genomen. De melder wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

In dit protocol wordt ervan uitgegaan dat de melder van een vermeende integriteitsschending zich bekend maakt. Anonieme meldingen worden niet in behandeling genomen.

Te zetten stappen na een melding

1. Na ontvangst van een melding stuurt de burgemeester de melder binnen 5 werkdagen een schriftelijke bevestiging van ontvangst.
2. In de ontvangstbevestiging wordt de melder uitgenodigd voor een gesprek met de burgemeester over de melding. Dit persoonlijke gesprek met de melder wordt zo spoedig mogelijk gevoerd. In dit gesprek vraagt de burgemeester om een toelichting op de melding en wat de melder beoogt te bereiken met de melding. Ook stelt de burgemeester vast of er een dringende reden is om de identiteit van de melder niet bekend te maken. Tot slot informeert de burgemeester, de melder over de inhoud van dit protocol.
3. Na ontvangst van de melding wordt deze door de burgemeester beoordeeld. De burgemeester laat zich bij deze beoordeling bijstaan door gemeentesecretaris, griffier, een daartoe aangewezen ambtelijke functionaris of externe integriteitsdeskundige. Bij de beoordeling van de melding kijkt de burgemeester naar de volgende toetsingscriteria:

    a. *Aard van het feit*: wat is er aan de hand? Is er wellicht sprake van een integriteitsschending, en zo ja, wat voor soort integriteitsschending is het? Is het een strafbaar feit, is er een geschonden norm aan te wijzen? Is de melding voldoende concreet?

    b. *Ontvankelijkheid:* valt de gedraging binnen de (invloeds-)sfeer van het bestuursorgaan? Is het bestuursorgaan in staat om hier een oordeel over te geven of onderzoek naar uit te voeren?

    c. *Ernst van de zaak*: hoe ernstig is het voorval? Hierbij wordt gelet op het feit zelf, de omstandigheden, de (functie van de) persoon op wie de melding betrekking heeft en op eventueel acuut gevaar of de maatschappelijke en/of politieke gevoeligheid. Hoe valt de weging van een onderzoek uit tegenover de eventuele gevolgen ervan? Is het op een andere manier op te lossen om daarmee de schade zoveel mogelijk te beperken?

    d. *Valideerbaarheid:* zijn de feiten en omstandigheden goed controleerbaar? Zijn er voldoende aanknopingspunten en is de informatie voldoende gedetailleerd? Zijn er bijvoorbeeld nog interne mogelijkheden om meer zicht te krijgen op de relevante feiten?

e. *Positie of persoon van de bron*: heeft de melder voldoende kennis over het gebeurde? Hoe betrouwbaar is de bron? Spelen er politieke belangen mee?

f. *Positie of persoon van de ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft*: kan de eventuele schending zijn gepleegd door de politieke ambtsdrager in kwestie? Was het bijvoorbeeld wel plausibel dat de ambtsdrager daartoe in de positie verkeerde op het moment van de vermeende schending?

g. *Waarschijnlijkheid:* is er een logisch verband tussen de feiten uit de melding en andere bekende feiten?

h. *Actualiteit*: hoe spoedeisend is de melding? Betreft het een zittende politieke ambtsdrager of een voormalig ambtsdrager?

4. De beoordeling als hiervoor beschreven kan leiden tot de volgende conclusies waartoe de Integriteitscommissie op voorstel van de burgemeester besluit:

a. De melding krijgt geen vervolg, bijvoorbeeld omdat de melding niet over integriteit gaat of er overduidelijk geen sprake is van een integriteitsschending. De melder krijgt dan een gemotiveerd bericht dat de melding geen verdere opvolging krijgt. Indien van toepassing wordt de melder doorverwezen naar een ander orgaan.

b. De feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen. De burgemeester informeert zo nodig het college en/of de volksvertegenwoordiging en betreffende politieke ambtsdrager over de melding en het feitencomplex. Bezien wordt of en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de melding.

c. Er is een vooronderzoek nodig om de melding te beoordelen. De burgemeester gaat met ambtelijke en/of externe ondersteuning na of er redenen zijn om aan te nemen dat de melding gegrond is. Op basis van de uitkomst van het vooronderzoek besluit de Integriteitscommissie op voorstel van de burgemeester vervolgens tot conclusie a) -geen opvolging- of conclusie b) –feitenonderzoek-. Het vooronderzoek wordt vertrouwelijk uitgevoerd en er wordt niet over gecommuniceerd met betrokkenen.

d. Er is een feitenonderzoek nodig. De Integriteitscommissie besluit op voorstel van de burgemeester hiertoe en informeert zo nodig het college en/of de volksvertegenwoordiging en betreffende politieke ambtsdrager over de beslissing om een feitenonderzoek uit te laten voeren.

Wel of niet informeren politieke ambtsdrager bij feitenonderzoek?

In sommige situaties is het beter de persoon in kwestie niet onmiddellijk te informeren over het op handen zijnde feitenonderzoek, bijvoorbeeld als diegene dan mogelijk bewijsmateriaal kan of zal vernietigen. In een dergelijk geval worden eerst maatregelen genomen zodat mogelijk relevant bewijs niet verdwijnt. Deze beschermingsmaatregelen zijn het veiligstellen van dossiers, bestanden, stukken etc. Bij het veiligstellen hiervan draagt de burgemeester er zorg voor dat de informatie beschikbaar blijft voor de beschuldigde zodat deze er desgewenst gebruik van kan maken bij diens verweer.

Fase 3: Vooronderzoek

Uitvoering vooronderzoek

De Integriteitscommissie, op voorstel van de burgemeester, kan besluiten tot een vooronderzoek. Het vooronderzoek heeft tot doel om meer informatie in te winnen over de gemelde situatie of om een inschatting te maken van het benodigde vervolg.

1. De burgemeester of externe integriteitsdeskundige kan in gesprek gaan met de melder en met de politieke ambtsdrager in kwestie. De burgemeester of externe integriteitsdeskundige kan besluiten ook met andere betrokkene(n), waaronder begrepen mogelijke getuigen, in gesprek te gaan.
2. De gesprekspartners ontvangen voor aanvang van het gesprek een schriftelijke uitnodiging en dit protocol. In de uitnodiging staat een korte omschrijving van de aard van de melding en de aard van het te voeren gesprek. De betrokken politieke ambtsdrager ontvangt een kopie van de schriftelijke melding.
3. Van de gesprekken worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden ter accordering voorgelegd aan de personen met wie is gesproken.
4. De burgemeester of externe integriteitsdeskundige komt tot een gemotiveerde schriftelijke beoordeling van de melding. Hierbij hanteert de burgemeester of externe integriteitsdeskundige ten minste de volgende criteria: aard van het feit; ontvankelijkheid; ernst van de zaak; valideerbaarheid; positie of persoon van de bron; positie of persoon van de ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft; waarschijnlijkheid; actualiteit.
5. Bij de beoordeling legt de burgemeester of externe integriteitsdeskundige schriftelijk het advies over het vervolg op het vooronderzoek vast. De conclusies naar aanleiding van het advies kunnen luiden:

   a. de melding behoeft geen vervolg, omdat er geen sprake is van een schending;

   b. de feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen;

   c. de melding bevat een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, aangifte ligt in de rede of is wettelijk vereist;

   d. de melding behoeft een vervolg door middel van een uitgebreid onderzoek, omdat er sprake is van een redelijk vermoeden van een schending. De burgemeester of externe integriteitsdeskundige stelt een concept onderzoeksopdracht op. Zie hierover onder fase 4 feitenonderzoek.
6. De Integriteitscommissie beslist, op voorstel van de burgemeester, op basis van de uitkomst van het vooronderzoek over de verdere opvolging van de melding.
7. De burgemeester informeert de betreffende politieke ambtsdrager en de melder over het advies en de wijze waarop er opvolging aan wordt gegeven. Dit tenzij er een zwaarwegend belang is een of meer van deze personen niet te informeren. Tevens besluit de Integriteitscommissie, op voorstel van de burgemeester, of het college en de volksvertegenwoordiging worden geïnformeerd en zo ja, op welke wijze.

Afhandeling als er geen feitenonderzoek nodig is

Concludeert de Integriteitscommissie, op voorstel van de burgemeester, na de eerste screening of op basis van het vooronderzoek dat er geen uitgebreid onderzoek nodig is, dan stelt de Integriteitscommissie, op voorstel van de burgemeester, een verslag op. Dit wordt gedeeld met de melder en de betrokken politieke ambtsdrager. Bij voorkeur wordt dit verslag persoonlijk met hen besproken.

Als sprake is van een vooronderzoek, maakt de beoordeling daarvan onderdeel uit van het verslag. De melder en de betrokken ambtsdrager mogen binnen twee weken na ontvangst van het verslag verzoeken om alsnog een uitgebreid onderzoek uit te laten voeren. De burgemeester informeert en hoort zo nodig de volksvertegenwoordiging en/of wethouders over dit verzoek en laat zich adviseren door de griffier of gemeentesecretaris en de integriteitscoördinator. Gehoord deze functionarissen, neemt de Integriteitscommissie op voorstel van de burgemeester het besluit om al dan niet een uitgebreider feitenonderzoek in te stellen.

Fase 4: Feitenonderzoek

Als wordt besloten dat er een feitenonderzoek nodig is, formuleert de burgemeester of externe integriteitsdeskundige een concept onderzoeksopdracht. De burgemeester bespreekt dit concept vertrouwelijk in een overleg met de Integriteitscommissie.

Hierna verleent de burgemeester namens de Integriteitscommissie een (externe) adviseur of onderzoeker de opdracht tot uitvoering van het onderzoek.

Een feitenonderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. De burgemeester komt met de onderzoeker(s) een schriftelijke onderzoeksopdracht overeen. De onderzoeksopdracht bestaat in elk geval uit:
   - een beschrijving van de aanleiding voor het onderzoek;
   - de opdracht zelf (wat moet worden onderzocht, met een duidelijke afbakening);
   - de onderzoeksvragen;
   - het normatieve kader dat wordt gebruikt als leidraad. Vaste onderdelen zijn de wettelijke integriteitsnormen en de gedragscode politieke ambtsdragers van gemeente Kerkrade. Het normatieve kader kan echter ook breder zijn dan alleen de normen die volgen uit de wet en de gedragscode;
   - een verwachting t.a.v. de onderzoeksmethode(n) en respondenten waarmee in ieder geval gesproken dient te worden;
   - onderzoekscapaciteit (wie voert het onderzoek uit);
   - aanwijzingen ten aanzien van de borging van hoor- en wederhoor;
   - een onderzoeksplanning en tijdspad. Het is zinvol om af te spreken binnen welke termijn het onderzoek gereed moet zijn. Indien uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een integriteitsschending, dan kan de politieke ambtsdrager zo snel als mogelijk de werkzaamheden weer oppakken mocht hij of zij die hebben neergelegd;
   - communicatie met de opdrachtgever tijdens en na het onderzoek.

2. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld.
3. De burgemeester informeert per brief de betrokken politieke ambtsdrager, de melder en zo nodig de het college en/of de volksvertegenwoordiging dat er een onderzoek wordt ingesteld. Vaste onderdelen in deze brief zijn: de aanleiding voor het onderzoek, het onderzoeksprotocol en de contactgegevens van de onderzoeker(s).
4. Er wordt door de burgemeester zorgvuldig afgewogen welke andere personen geïnformeerd moeten worden over het onderzoek. Het uitgangspunt hierbij is dat de groep geïnformeerde personen zo klein mogelijk wordt gehouden.
5. Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de gemeente alsook externe partijen worden benaderd voor een interview. Deze interviews worden door ten minste twee personen gevoerd. Desgewenst kunnen geïnterviewden zich laten bijstaan.
6. Van de interviews worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden ter accordering voorgelegd aan de gesproken personen. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid om binnen vijf dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden in het verslag. Als de gesprekspartner accordering weigert, wordt hier melding van gemaakt in het verslag. 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 onderzoeker(s) en worden niet gedeeld met gemeente.
7. De burgemeester bewaakt de voortgang van het onderzoek.
8. De betrokken politieke ambtsdrager krijgt de mogelijkheid om te reageren op de feitelijke bevindingen. Ook de burgemeester krijgt de rapportage voor een controle op de feitelijke bevindingen.

Onderdelen rapport feitenonderzoek

9. Het rapport van het feitenonderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:
- de onderzoeksopdracht en eventuele latere wijzigingen;
- een onderzoeksverantwoording met daarin:
  - een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmiddelen en de manier waarop deze zijn ingezet;
  - een weergave van de bevindingen op grond van het onderzoek: de feiten, omstandigheden, percepties en overige waarnemingen die betrekking hebben op de vermoedelijke integriteitsschending en de context waarbinnen deze zou hebben plaatsgevonden;
  - een overzicht van relevante wet- en regelgeving (van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, procedures, beleidstukken et cetera);
  - een overzicht van geraadpleegde bronnen;
  - de eventuele overige uitkomsten die op grond van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

- De onderzoekers geven in hun rapport een zo feitelijke en objectief mogelijke weergave van gebeurtenissen en onthouden zich van uitspraken over personele en/of organisatorische implicaties van de bevindingen.
- In een onderzoeksrapport worden geen persoonsgegevens of herleidbare persoonlijke gegevens opgenomen tenzij daar toestemming voor is gegeven door betrokkenen. De onderzoeker duidt medewerkers van de *gemeente* in het onderzoeksrapport uitsluitend aan met hun functie.
- Letterlijke citaten van gesprekspartners worden zover als mogelijk niet tot het individu herleidbaar opgenomen in de rapportage. Letterlijke citaten worden voorafgaand aan opname in de rapportage ter verificatie aan de geciteerde voorgelegd waarbij geciteerde wordt gevraagd in te stemmen met opname van het citaat in het onderzoeksrapport. Parafraseringen van citaten worden alleen ter verificatie voorgelegd aan degene die geparafraseerd wordt.

10. De beschuldigde politiek ambtsdrager mag in het kader van hoor- en wederhoor een zienswijze geven op het eindrapport, feiten, overige bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Deze zienswijze wordt opgenomen in het rapport.
11. Wanneer het feitenonderzoek is afgerond, leveren de onderzoeker(s) het onderzoeksrapport op aan de burgemeester.

Fase 5: *Afronding*

De burgemeester stelt het rapport van het feitenonderzoek ter beschikking aan de onderzochte politiek ambtsdrager. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek besluit de Integriteitscommissie op voorstel van de burgemeester over het verdere procedurele vervolg.

- Als uit het rapport blijkt dat geen sprake is van een integriteitsschending worden de personen die door het voor- en/of feitenonderzoek al op de hoogte waren van de melding geïnformeerd over de uitkomst van het feitenonderzoek.
- Als wel sprake is van een vastgestelde integriteitsschending legt de burgemeester samen met de Integriteitscommissie het rapport voor aan de gemeenteraad waarbij er een afweging wordt gemaakt over de geheimhouding. In deze bijeenkomst wordt door de gemeenteraad besloten over de consequenties die aan de uitkomst van het onderzoek worden verbonden en wordt eventueel besloten over geheimhouding/openbaarmaking ervan.

C. Nazorg

Ongeacht de uitkomst van de behandeling van een melding is het bieden van nazorg van belang. Zowel voor de betrokkenen als voor gemeente Kerkrade. De burgemeester gaat daarom met de melder in gesprek over de afdoening van de melding. De burgemeester evalueert ook met de politieke ambtsdrager die onderwerp is (geweest) van de melding het doorlopen proces en maakt zo nodig afspraken voor de toekomst.

Onderdeel van de nazorg is ook het leren van een integriteitsschending. Integriteitskwesties dragen bij aan de vorming van de eigen mores. De burgemeester stimuleert na afronding van de afdoening van een kwestie dat tijd en ruimte wordt genomen in de Integriteitscommissie om van die kwestie te leren.

Opzettelijk valse melding

Als de burgemeester het vermoeden heeft dat er sprake is geweest van een opzettelijk valse melding, kan de burgemeester een onderzoek instellen naar de melder.

Rapportage

Jaarlijks brengt de Integriteitscommissie op voorstel van de burgemeester verslag uit aan het college en de gemeenteraad over de afgehandelde meldingen op het gebied van bestuurlijke integriteit.