

GENTLE AGREEMENT

VAN DE

GEMEENTERAAD

IJSSELSTEIN

Voorwoord

Voor u ligt een 'Gentle Agreement' over integriteit en het handhaven van de kwaliteit van besluitvorming. Een 'Gentle Agreement' is een akkoord dat niet rechtens afdwingbaar is, maar dat berust op commitment en betrokkenheid van partijen.

Korte tijd na de start van de nieuwe raadsperiode 2010-2014 hebben raads- en clusterleden in een bestuurlijke conferentie met elkaar gesproken over het onderwerp "integriteit". Recentelijk heeft onder auspiciën van de plaatsvervangend voorzitter van de raad, de voorzitter van de grootste raadsfractie en ondergetekende een vervolg plaatsgevonden onder deskundige begeleiding van dhr. F. Geraedts van het bureau Governance & Integrity Nederland (G&I Nederland), middels een raadsbespreking over integriteit en de kwaliteit van besluitvorming. Praktijkvoorbeelden zijn geanalyseerd en argumenten en beweegredenen zijn gewisseld waarbij ook wetgeving en jurisprudentie is besproken. Alles met als doel om in IJsselstein zorgvuldige besluitvorming te garanderen voor onze inwoners.

Het belangrijkste onderdeel van het 'Gentle Agreement' is misschien nog wel de afspraak om met elkaar verder te gaan met de discussie. Het 'Gentle Agreement' is niet af. Het is geen statisch product. Het zal met regelmaat tegen het licht moeten worden gehouden. Door zo met elkaar in gesprek te blijven over de wijze waarop we met elkaar besluiten nemen, garanderen we de goede besluitvorming die we, zonder uitzondering, allen wensen.

Drs. P.C.van den Brink
Burgemeester van IJsselstein

Een gentle agreement over de handhaving van de integriteit van de politiek.

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

1. Drie principes

1.1 Onpartijdige handhaving.

Gedragcodes (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan het handelen van politici 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 mag in de handhaving geen rol spelen. Gebeurt dat toch is de kans bijzonder groot dat er in de handhaving onrecht geschiedt. Politici van alle partijen moeten de discipline opbrengen bij de beoordeling van integriteitkwesies boven de partijen te gaan staan.

1.2 Terughoudend met publiciteit.

De media volgen in Nederland de politiek kritisch. 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 integriteitkwesie 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 integriteitschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel over de ernst daarvan en over een passende sanctie¹ is gevormd, mag en moet de kwestie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

1.3 Zorgvuldigheid tegenover 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 voor dat 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, wordt je geacht hem of haar daar voor 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 verdenking te staan dat hij een integriteitschending begaan heeft, dient er middels een vooronderzoek (dat plaatsvindt zoals beschreven onder paragraaf 3. onder communicatie) vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden dan moet er een objectief onderzoek volgen waar ook de context in mee genomen wordt en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Als er een sanctie moet volgen, moet die sanctie passend zijn en in verhouding.

Een raadslid kan twijfelen over de integriteit van een eigen voorgenomen of al uitgevoerde handeling; over die van een ander raadslid; over die van een collegelid; over die van een ambtenaar. De correcte procedure in alle vier die gevallen verschilt. De drie principes gelden onverkort voor alle vier.

2. Vier soorten vermeende schenders.

2.1 Rollen

Fractievoorzitter: staat het twijfelende raadslid met raad en steun ter zijde.

Griffier: geeft voorlopig advies over de vraag of een handeling een schending is. Ondersteunt burgemeester bij uitvoering van zijn rol.

Burgemeester: geeft advies, waarvan in principe niet kan worden afgeweken over de vraag of een handeling een schending is. Doet vooronderzoek (laat vooronderzoek doen) of verdenking grond heeft. Geeft opdracht voor eventueel integriteitonderzoek.

Beoordeelt onderzoek, legt resultaten onderzoek aan raad voor, doet voorstel voor passende sanctie. Hij wordt daarbij ondersteund door griffier, jurist, integriteitfunctionaris, externe deskundigen. Doet eventueel aangifte.

Seniorenconvent: vormt klankbord voor burgemeester waarmee deze tussentijds kan overleggen over trajecten rond vermeende schendingen, als hem dat raadzaam lijkt; bekijkt samen met burgemeester en griffier de agenda van de raad met het oog op mogelijke risico's op schendingen en zorgt er voor dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter gewaarschuwd worden als zij risico's lopen.

Raad: Beoordeelt uitkomsten onderzoek, spreekt zich uit over een passende sanctie, legt eventueel sanctie op.

2.2. Procedures

(1) Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling.

Hij vraagt 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 interne en externe deskundigen) een bindend advies. Raadslid volgt advies.

(Als een raadslid toch van het advies van de burgemeester afwijkt, verbreekt het raadslid daarmee deze overeenkomst. Het raadslid zelf meldt bij de raad dat er van een bindend advies wordt afgeweken. Gebeurt dat niet, dan meldt de burgemeester dat er van een bindend advies wordt afgeweken)

(Aparte vermelding verdient dat het heel af en toe voorkomt 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 dat, dat ook deskundigen de zaak verschillend beoordelen. Bij een dergelijke 'hard case' is het natuurlijk aan het raadslid zelf een keuze te maken.)

(2) Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling.

Zelfde procedure als onder 1). 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, overleggen burgemeester en raadslid over de volgende stappen. Het raadslid zal in ieder geval de raad moeten laten weten een schending te hebben begaan en waar mogelijk moet hij die ongedaan of goed maken. De burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook sanctie nodig is en adviseert daarover aan de raad. Het

feit dat het raadslid de kwestie zelf aanhangig heeft gemaakt wordt daarbij natuurlijk meegewogen. De raad besluit uiteindelijk over een eventuele sanctie op basis van het advies van de burgemeester.

(3) Een raadslid twijfelt over een nog niet uitgevoerde handeling van ander raadslid of collegelid.

Hij waarschuwt de ander en verwoordt zijn twijfels en verwijst de ander naar griffier en burgemeester en naar dit gentle agreement. Zie verder onder 1).

(4) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ander raadslid.

Hij vraagt aan de griffier of die handeling een schending zou zijn. Griffier geeft daarover een voorlopig advies. Wijst dat advies erop dat de vermeende handeling een schending zou zijn dan gaan beiden samen naar burgemeester. Belangrijk: raadslid doet zelf geen vooronderzoek. Dat is aan de burgemeester, of aan door hem aangewezen externe of interne deskundigen. Komt uit het vooronderzoek dat er volgens de burgemeester geen grond is voor de verdenking, is de zaak afgedaan. Komt uit het vooronderzoek dat het raadslid, dat verdacht wordt, zelf erkent een schending te hebben begaan: zie 2). Komt uit het vooronderzoek dat er gronden zijn voor de verdenking dat er van een integriteitschending plaats heeft gevonden, maar er is geen sprake van erkenning door de verdachte, gelast de burgemeester een onderzoek door interne of externe deskundigen. Burgemeester beoordeelt onderzoek, legt resultaten aan raad voor en geeft sanctie-advies, eventueel op basis van advies door interne of externe deskundigen. Raad oordeelt zelf op basis van resultaten en advies over onderzoek en sanctie. De raad vermijdt daarbij iedere partijpolitieke bevangenheid.

(5) Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een wethouder.

Zie (4). Toevoeging: de raad beoordeelt geheel zelfstandig de politieke consequenties die de eventuele schending zou moeten hebben. Daarover adviseert de burgemeester niet.

(6) Een raadslid twijfelt over vermeende uitgevoerde handeling van de burgemeester.

Zie (4). In plaats van naar burgemeester gaan raadslid en griffier naar loco-burgemeester. Na vooronderzoek wordt commissaris van de koning er bij betrokken als er reden is, het onderzoek voort te zetten.

(7) Een raadslid twijfelt over vermeende uitgevoerde handeling van een ambtenaar.

Zie (4). Burgemeester laat vooronderzoek en onderzoek uitvoeren onder leiding van gemeentesecretaris. College beoordeelt in plaats van raad onderzoek en sanctie. Kwestie komt in de regel niet in de raad.

3. Communicatie

Als een raadslid een bindend advies krijgt van de burgemeester krijgt het raadslid dat op schrift mee na een persoonlijk gesprek.

Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen griffier, burgemeester en het raadslid ervan.

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

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 er van.

Als er een vervolgonderzoek wordt ingesteld wordt dat altijd besproken in het seniorenconvent. Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er geen schending is begaan wordt dat met het seniorenconvent besproken. Het vervolgonderzoek blijft dan vertrouwelijk, alleen melder, verdachte, burgemeester, griffier en 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 samen met een beargumenteerd sanctieadvies voor aan de raad. Dan wordt de pers door de burgemeester op de hoogte gesteld.

Geen van de andere betrokkenen, melder, verdachte, fractievoorzitters, raadsleden, partijen spreekt met de pers voor dat 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.

4. Leren

De griffier zal (eventueel met behulp van interne of externe deskundigen) eens per twee jaar een geanonimiseerd overzicht maken van de lessen die uit adviezen die gegeven zijn en de resultaten van vooronderzoek en vervolgonderzoek getrokken kunnen worden. Dat gebeurt op een manier die geen link met specifieke raadsleden mogelijk maakt.

Dit gentle agreement wordt de eerste keer een jaar na de verkiezingen in 2014 geëvalueerd. Met het oog hierop

- ❖ Wordt ca. een half jaar na aantreden van de nieuwe raad, raadsbreed een introductieprogramma integriteit gevolgd en
- ❖ leggen de fractievoorzitters ca. een half jaar na aantreden van de nieuwe raad, het agreement voor aan de overige raadsleden in hun fracties zodat de programma- en praktijk-ervaringen van alle zittende raadsleden kunnen worden meegenomen in de evaluatie.

Vervolgens wordt dit agreement eens per twee jaar door seniorenconvent, griffier en burgemeester (eventueel met behulp van interne of externe deskundigen) geëvalueerd. Desgewenst wordt het agreement bijgesteld.

Bij aanvang van iedere nieuwe raadsperiode na de verkiezingen wordt dit evaluatieproces herhaald. Nadat de evaluatie door de nieuwe raad is uitgevoerd wordt het agreement, al dan niet bijgesteld, opnieuw door de raad in een raadsvergadering besproken.
