GOVERNANCE & INTEGRITY NEDERLAND

Rapportage

De rol van de gemeenteraad met betrekking tot het functioneren van de burgemeester

Advies voor de gemeenteraad van Oosterhout

GOVERNANCE & INTEGRITY

Postadres	: Radarweg 29, 1043 NX Amsterdam
Secretariaat	: Marga Lamers
E-mail	: m.lamers@gi-nederland.com
Telefoon	: 088 – 7000 400
Contactpersoon	: Julien Topal
E-mail	: j.topal@gi-nederland.com
Telefoon	: 088 – 700 0400
KvK	: 34175599
Btw	: 8110289020
Bank	: NL17INGB0009232465

Documentnummer	: R18.001 JT OOSTERHOUT
Datum	: 25 juni 2018

Inhoudsopgave

1. Inleidend
1.1 Opdracht 3
1.2 Opzet en begrenzing 3
1.3 Werkwijze 4
1.4 Dankwoord 4

2. De controle van de gemeenteraad aangaande de burgemeester
2.1 Controleert de gemeenteraad de burgemeester op zijn gedrag 6
2.2 Nadere onderbouwing 7
2.3 De positieve rol van de gemeenteraad met betrekking tot het 'aanzien van het ambt....9

3. Toetsing van de rol van de gemeenteraad: een reconstructie
3.1 Beoordeling 11
3.1.1 Ten aanzien van de uitvoering van de ondersteunende, beoordelende en beschermende rol van de gemeenteraad....11
3.1.2 Ten aanzien van het in positie brengen van de gemeenteraad met betrekking tot eerdere voorvallen van mogelijk ongewenst gedrag....13
3.1.3 Ten aanzien van het in positie brengen van de gemeenteraad met betrekking tot het incident op de kerstborrel van 2017....13
3.2 Onderbouwing van de beoordeling: feiten en omstandigheden....15
3.2.1 De periode benoeming tot aan kerstborrel 15
3.2.2 De periode kerstborrel tot ontslag burgemeester 17

4. Conclusies en aanbevelingen
4.1 Conclusies 19
4.2 Aanbevelingen....21

1. Inleidend

Voor u ligt de rapportage die Governance & Integrity (hierna: G&I) opstelde op aanvraag van de gemeenteraad van Oosterhout. Deze inleiding schetst kort de opdracht, de opzet en de beperkingen van het onderzoek en de gekozen werkwijze.

1.1 Opdracht

Het ingediende ontslag van de burgemeester op 26 januari 2018 naar aanleiding van overmatig drankgebruik tijdens piketdienst en beschuldigingen van ongewenst gedrag van vijf medewerksters van de gemeente heeft bij de gemeenteraad tot een aantal vragen geleid. Had de gemeenteraad actie moeten ondernemen naar aanleiding van de (jarenlange) geruchten over een alcoholprobleem van de burgemeester? Eenzelfde vraag leefde ten aanzien van de omgang met vrouwen. De gemeenteraad stelde zichzelf de vraag of ze haar controlerende rol op de burgemeester wel zorgvuldig heeft uitgeoefend. Daarbij vraagt de raad zich af of zij zelf wel voldoende in positie is gebracht door andere stakeholders om deze rol op zich te nemen.

Om deze vragen te beantwoorden is G&I gevraagd om een advies uit te brengen. In dit advies wil de gemeenteraad de volgende vijf vragen opgehelderd krijgen:

1. Heeft de gemeenteraad een controlerende taak op het handelen van de burgemeester?
   Zo ja, wat houdt die rol – wettelijk, moreel – precies in? En hoe wordt deze begrensd (mede door andere stakeholders)?

2. Zo nee, zou de raad een dergelijke rol wel moeten verkrijgen?
   Welke handvatten/instrumenten heeft de raad om een eventuele controlerende rol uit te oefenen?

3. Hoe heeft de gemeenteraad van Oosterhout gehandeld in de voorliggende situatie – bezien met de kennis van nu?

4. Heeft de raad (de raadsleden) in haar handelen haar kaderstellende en controlerende rol zorgvuldige vormgegeven? Heeft zij ergens steken laten vallen? En indien ja, wat is daarvan de oorzaak?

5. Hoe kan er naar de toekomst toe voor gezorgd worden dat vermoedens en geruchten van integriteitsschendingen en/of overschrijdend gedrag zorgvuldiger opgepakt en afgehandeld (kunnen) worden?

1.2 Opzet en Begrenzing

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de eerste twee vragen betreffende de controlerende rol van de gemeenteraad;
- Hoofdstuk 3 biedt een beoordeling van het handelen van de gemeenteraad ten aanzien van het gedrag van de burgemeester gedurende de periode van benoeming tot aan het incident op de kerstborrel van 2017 en van de periode van de kerstborrel tot aan het ontslag van de burgemeester. Antwoord wordt gegeven op de vragen: Heeft de gemeenteraad haar rol in deze perioden op zorgvuldige wijze ingevuld? Waar heeft zij mogelijk steken laten vallen en zo ja waarom? Bij deze beoordeling worden steeds (ter onderbouwing) de belangrijkste feiten en omstandigheden aangegeven;
- Hoofdstuk 4 bouwt voort op de Hoofdstuk 2 en 3 en geeft een aantal concrete aanbevelingen voor de toekomst die ten doel hebben om instrumenten aan te reiken die de bestuurlijke integriteit kunnen bevorderen.

Er moet nadrukkelijk worden gesteld dat de voorliggende rapportage erop gericht om van de gebeurtenissen te leren en niet om (individuele) fouten op te sporen, een verwijt te maken en te bestraffen. Wij richten ons op de processen en niet de individuen. Wij gaan uit van de goede trouw van onze gesprekspartners en vertrouwen erop dat ieders feilbare geheugen gecorrigeerd is door de optelsom van gesprekken. G&I is niet gevraagd om integriteitsonderzoek te doen. Deze rapportage mag om die reden ook nadrukkelijk niet als zodanig gelezen worden.

1.3 Werkwijze

Ter uitvoering van de onderzoeksopdracht is G&I als volgt te werk gegaan:

- Op basis van documentonderzoek is nagegaan wat verstaan wordt onder ‘de controlerende rol van de gemeenteraad’ aangaande het handelen en het gedrag van de burgemeester, met specifieke aandacht voor ‘het aanzien van het ambt.’[1] Hierbij richten we ons voornamelijk op het aanwezig juridisch kader;
- Om de praktische invulling van de rol van de gemeenteraad ten aanzien van het gedrag van de burgemeester te kunnen beoordelen heeft G&I een reconstructie gemaakt van de belangrijkste feiten en omstandigheden. Hiertoe zijn ruim dertig gehouden met direct betrokkenen;
- Voor de beheersing van de aangetroffen risico’s op onzorgvuldigheden in processen is aansluiting gezocht bij de geldende ‘best practices’ in Nederland.

1.4 Dankwoord

G&I is allen die bereidwillig waren geïnterviewd te worden zeer erkentelijk voor hun vertrouwen, openheid en bijdrage. Daarnaast verdienen de griffier, Eric Kaarsemaker, en zijn medewerkers speciale vermelding. Dankzij hun ondersteuning en goede zorg kon dit onderzoek op korte termijn plaatsvinden en de rapportage worden opgeleverd.

[1] Zie Rechtspositiebesluit burgemeesters artikel 37: “De burgemeester onthoudt zich van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt schaden of kunnen schaden.”

Wij zijn de gemeenteraad van Oosterhout erkentelijk dat zij zich de voorliggende zelf-reflectieve vragen durfde te stellen. Hierdoor is het mogelijk lering te trekken uit de ervaringen en verbeteringen aan te brengen daar waar nodig. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen daarmee ook direct relevant zijn voor andere gemeenteraden.

2. De controlerende rol van de gemeenteraad aangaande de burgemeester

Voordat de vraag beantwoord kan worden of de gemeenteraad van Oosterhout haar controlerende taak zorgvuldig heeft uitgevoerd moet vastgesteld worden wat haar taak precies is. Meer specifiek is het de vraag of de gemeenteraad een controlerende rol op de gedragingen van de burgemeester in de brede zin van het woord heeft. Dit hoofdstuk vangt aan met de beantwoording van die vraag.

2.1 Controleert de gemeenteraad de burgemeester op zijn gedrag?

De Nederlandse grondwet schrijft voor dat de burgemeester wordt benoemd door de Kroon.[2] Het is naar de Kroon als werkgever dat de burgemeester verantwoording aflegt over gedragingen die mogelijk 'het aanzien van het ambt' schaden. De Commissaris van de Koning (verder: CdK) is de vertegenwoordiger van de Kroon in deze en ziet toe op en vraagt om verantwoording van de burgemeester. De controlerende taak van de gemeenteraad wordt hiermee expliciet begrensd door de bevoegdheden van de CdK. De raad heeft geen controlerende taak te vervullen aangaande de gedragingen van de burgemeester. De rol van de gemeenteraad richting de burgemeester speelt zich veeleer af op het gebied van de bevordering van de samenwerking tussen gemeenteraad en burgemeester.

Buiten het feit dat formeel gezien de controlerende rol van de gemeenteraad zich niet uitstrekt tot het gedrag van de burgemeester, is het ook uiterst onverstandig is om de bevoegdheid van de raad in die richting op te rekken. De kracht van de burgemeester in het Nederlands staatsbestel ligt in zijn onafhankelijkheid. Het is ook precies vanuit deze positie dat de burgemeester in de wet als hoeder van de integriteit kon worden aangewezen.[3] Op het moment dat de gemeenteraad een controlerende rol zou krijgen, waarbij zij als meldpunt bij vermoedens van schendingen of zelfs als opdrachtgever tot integriteitsonderzoek zou fungeren, verliest de burgemeester zijn onafhankelijke positie. Niet alleen leidt dit immers tot politisering van de positie van de burgemeester, hij wordt tevens effectief chantabel.

Met betrekking tot de gedragingen van de burgemeester heeft de gemeenteraad twee rollen te vervullen, die geen van beide 'controlerend' van aard zijn:

1. Bij gedragingen die ingaan tegen de functie-eisen zoals gesteld aan de burgemeester maakt de gemeenteraad deze bespreekbaar binnen een formeel forum en maakt zij eventueel afspraken ter verbetering van de situatie. Hiertoe dient het instrument van het klankbordgesprek dat een vertegenwoordiging van de raad voert met de burgemeester. Het dossier dat opgebouwd wordt door middel van deze gesprekken dient ter ondersteuning bij het besluit om over herbenoeming te adviseren;
2. Bij gedragingen die een vermoeden van een integriteitsschending opleveren, beoordeelt de gemeenteraad welke politieke consequenties er moeten volgen op de onderzoeksuitkomsten. Hiertoe heeft zij onder andere het instrument van de motie van wantrouwen. Het (al dan niet doen van) onderzoek zelf valt buiten haar bevoegdheid. Het opdrachtgeverschap bij

[2] Grondwet, artikel 131.
[3] Gemeentewet artikel 170.

onderzoek als het een vermoeden jegens de burgemeester betreft ligt, of zou moeten liggen, bij de CdK.

2.2 Nadere onderbouwing

In de strikte zin van het woord heeft de controlerende rol van de gemeenteraad betrekking op de uitvoering van de bestuurlijke taken van het college van B&W. Met de implementatie van het dualisme is er een scherper onderscheid gemaakt tussen dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging in de lokale politiek. Het college van B&W voert het dagelijks bestuur van de gemeente uit. De raad vertegenwoordigt de bevolking, stelt de kaders waarbinnen het college werkt en controleert of het college zich kwijt van haar bestuurstaken binnen de gestelde kaders. Er bestaat dus een nauwe samenhang tussen de kaderstellende en controlerende rol van de raad.[4] Deze dubbele rol heeft de raad ook met betrekking tot de bestuurstaken van de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan. In deze hoedanigheid heeft de burgemeester een aantal wettelijk bepaalde bevoegdheden.[5] Per 1 februari 2016 is de bevordering van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente daar een van. Hiermee is de meer algemene bevoegdheid 'de goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden'[6] verscherpt op het punt van de integriteit van het bestuur. Over de bestuurlijke taken die de burgemeester uitvoert als lid van het college alsmede over de taken die volgen uit zijn rol als zelfstandig bestuursorgaan moet de burgemeester verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.[7] De raad controleert of de burgemeester het verwachte werk levert op het gebied van de bevordering van de integriteit. Deze controlerende taak heeft geen betrekking op de integriteit van de burgemeester zelf.

De vraag over de reikwijdte van de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van de burgemeester – of deze ook betrekking heeft op 'het aanzien van het ambt'? – die de raadsleden van Oosterhout zich stellen is een begrijpelijke. De grenzen hiervan en de factoren die de rol van de gemeenteraad begrenzen zijn niet altijd expliciet gesteld. Er lijkt ruimte te zijn voor een expansieve interpretatie.

De Memorie van Toelichting op de Wet dualisering (verder: MvT) bijvoorbeeld lijkt te stellen dat daar waar het gaat om de controlerende taak van de gemeenteraad ten aanzien van de wethouders, de wetgever expansieve invulling voorstaat. Zo stelt de MvT in een antwoord op een kritiekpunt van het Interprovinciaal Overleg (IPO)[8] dat de gedragscode voor wethouders een kaderstellend instrument is van de raad[9] die het haar mogelijk maakt haar controlerende functie ten aanzien van de integriteit van de wethouders uit te oefenen.

Deze lezing biedt ruimte voor twee uiterst problematische gevolgtrekkingen:

[4] Memorie van Toelichting Wet dualisering, p 26.
[5] Zie Gemeentewet hfst XI, artikelen 170-181.
[6] Gemeentewet artikel 170 lid 3.
[7] Respectievelijk Gemeentewet artikel 169 lid 1 en Gemeentewet artikel 180 lid 1.
[8] Memorie van Toelichting Wet dualisering, p 16.
[9] Gemeentewet artikel 41c, lid 2.

1) Dat de gedragingen van wethouders ook onder de controle staan van de gemeenteraad – in ieder geval als het gaat om vermoedelijke integriteitsschendingen;
2) Dat de gemeenteraad eveneens een controlerende taak heeft op de integriteit van de burgemeester, aangezien zij voor de burgemeester ook een gedragscode opstelt.[10]

De MvT laat ruimte voor een interpretatie waarbinnen de gemeenteraad de wethouder niet alleen controleert op het bestuurlijk handelen maar ook op de integriteit van zijn gedragingen. Hiermee kan de raad zichzelf een rol toe-eigenen vooraan in het proces van het omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen. Zij verwordt zo tot meldpunt, opdrachtgever bij onderzoek en beoordelaar. Een dergelijke positionering ten aanzien van de wethouders zou uitermate onverstandig zijn gegeven de (politieke) aard van de gemeenteraad. Het risico dat integriteit als politiek instrument ingezet gaat worden en daarmee de zorgvuldigheid van het omgaan met vermoedens van schendingen ondermijnd wordt, is te groot. Het is precies in dit kader dat de burgemeester en niet de gemeenteraad de wettelijke bevoegdheid heeft gekregen de integriteit te bevorderen en als hoeder van de integriteit optreedt. De afspraken (veelal neergelegd in een zogenoemd 'Gentle Agreement') die vele gemeenteraden tegenwoordig op eigen initiatief opstellen om de zorgvuldigheid bij het afhandelen van vermoedelijke schendingen te borgen, toont de zelfkennis van gemeenteraden in Nederland op dit punt.

Dat er als gevolg van het feit dat de gemeenteraad een gedragscode opstelt een controlerende rol zou ontstaan ten aanzien van het gedrag van de burgemeester – de tweede implicatie – is niet slechts onverstandig maar mist ook een juridische basis. De burgemeester is niet in dienst van de gemeenteraad. Hij wordt benoemd door Kroon – ongeacht de belangrijke praktische rol die de raad tegenwoordig speelt in het benoemingsproces. Dit betekent overigens niet dat de burgemeester gevrijwaard is van alle controle op zijn gedrag. De correcte lezing is dat ieder individueel raadslid bij een vermoeden van een integriteitsschendig van de burgemeester hiervan melding kan en in sommige ernstige gevallen behoort te maken. Deze mogelijke verplichting geldt niet alleen voor raadsleden, maar ook voor collegeleden alsmede ambtenaren. Dit soort meldingen zullen bij de CdK behoren te komen. Als het aankomt op de integriteit van de burgemeester wordt de rol van de gemeenteraad dus ingeperkt door de bevoegdheden van de CdK, in zijn functie als vertegenwoordiging van de Kroon. Dit is om goede redenen. De kwetsbaarheid van de burgemeester vraagt om een uiterst zorgvuldige inkadering. Het huidige lokale stelsel is precair en hangt op cruciale punten af van de onafhankelijkheid van de burgemeester, niet in de laatste plaats op het gebied van de integriteitsbevordering.

Wij schrijven hierboven dat meldingen over de burgemeester bij de CdK '*behoren'* te komen aangezien er nog weinig (juridisch) vastgelegd is over de rolverdeling en processtappen in dergelijke situaties. Met het oog op de precaire positie van de burgemeester binnen de gemeentelijke context, zal de zorgvuldige afhandeling van vermoedelijke schendingen, met de CdK als meldpunt en potentieel opdrachtgever van een eventueel onderzoek betere garanties kennen. De CdK neemt dan een rol op zich vergelijkbaar met de rol die de burgemeester in steeds meer gemeenten binnen de eigen bestuurlijk context vervult. Deze rol ligt verhuld besloten in de het huidige artikel 182 van de Provinciewet. Hierin wordt de CdK wettelijk bevoegd gesteld te adviseren en te bemiddelen in het geval van verstoorde bestuurlijke verhoudingen binnen een gemeente wanneer de bestuurlijke

[10] Gemeentewet artikel 69, lid 2.

integriteit in het geding is.[11] Ons advies aan de nationale wetgever zou zijn om de CdK de positie van meldpunt en opdrachtgever te geven. Voor nu kan de gemeenteraad handelen *alsof* dit reeds op deze wijze geregeld is. Zij kan daarbij door middel van zelfbinding afspraken maken langs de lijn van het eerdergenoemde 'Gentle Agreement' waarin de betrokken partijen toezeggen de weg naar de CdK te volgen bij vermoedelijke integriteitsschendingen van de burgemeester. De gemeenteraad zal dan in het kader van de zorgvuldige handhaving een rol aan het einde van dit proces spelen: zij oordeelt, indien dit op grond van het onderzoek noodzakelijk is, over de politieke gevolgen volgend uit de onderzoekconclusies.

Dezelfde begrenzing van de controlerende rol van de gemeenteraad geldt als het aankomt op het 'aanzien van het ambt'. Van de burgemeester wordt gevraagd dat hij zich *tout court* "onthoudt […] van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt schaden of kunnen schaden."[12] Dit artikel uit het Rechtspositiebesluit Burgemeester dient gelezen te worden als een algemene verplichting aan eenieder die het burgemeestersambt vervult. In principe is er geen instantie die expliciet controle uitoefent op de gedragingen van de burgemeester in algemene zin. En er is zeker geen formele verantwoordingsplicht op dit punt naar de gemeenteraad. Ook hier geldt dat indien de burgemeester het aanzien van het ambt schaadt of dreigt te schaden dit uiteindelijk als relevante informatie dient voor de CdK. De CdK zal daarbij in eerste instantie veelal adviserend en ondersteunend opereren richting de burgemeester.

2.3 De positieve rol van de gemeenteraad met betrekking tot het 'aanzien van het ambt'

De gemeenteraad heeft een beperkte rol als het aankomt op de integriteit van de burgemeester. Zij stelt het kader waarbinnen de burgemeester handelt door middel van een gedragscode. Met betrekking tot 'het aanzien van het ambt' heeft de raad zoals hierboven uiteen is gezet, geen controlerende rol. Dit betekent niet dat de gemeenteraad geheel geen rol speelt. In plaats van een controlerende rol speelt zij hier voornamelijk een ondersteunende rol, waarbij zij een bepaalde zorgplicht heeft richting de burgemeester dat gestoeld is op hun samenwerkingsverband. Een vergelijkbare zorgplicht geldt voor de leden van het college vanuit het principe van collegiaal bestuur.

De gemeenteraad speelt in de huidige constellatie een uiterst belangrijke rol in de benoeming, herbenoeming en ook het mogelijke ontslag van de burgemeester. Zij stelt de profielschets op en zal door middel van het herbenoemingsmoment in principe het functioneren van de burgemeester beoordelen of in extreme gevallen middels een aanbeveling tot ontslag aan de CdK (indien het vertrouwen in de burgemeester opgezegd is). In de huidige opzet is er dus een sterke verbinding tussen de gemeenteraad enerzijds en de burgemeester anderzijds die niet lichtzinnig opgevat mag worden. Vanuit de samenwerkingsrelatie volgt niet slechts een zorgplicht van de burgemeester richting de gemeenteraad maar geldt deze ook van de gemeenteraad richting de burgemeester. Dit houdt in dat de gemeenteraad indien de burgemeester kampt met functioneringsproblemen, zij de burgemeester daarop aanspreekt en daar afspraken over maakt om verbetering te bewerkstelligen. Dit is een proces dat van benoeming tot het moment van mogelijke herbenoeming doorloopt.

[11] Provinciewet artikel 182 lid 1c
[12] Rechtspositiebesluit burgemeester artikel 37

De gemeenteraad kan formeel invulling geven aan deze zorgplicht door middel van het niet wettelijk verplichte instrument van het klankbordgesprek. In dit vertrouwelijk gesprek tussen burgemeester en een afvaardiging uit de gemeenteraad staat het functioneren van beiden en de onderlinge samenwerking centraal. Het functioneren wordt besproken en waar nodig worden onderlinge afspraken gemaakt ter verbetering. Ter voorbereiding van het gesprek worden tevens andere stakeholders geïnterviewd, zoals leden van het college en vertegenwoordigers uit de veiligheidsregio. Op deze wijze krijgt de afvaardiging uit de raad een 360 graden beeld van het functioneren van de burgemeester zodat zij vast kan stellen of de burgemeester functioneert volgens het oorspronkelijk profielschets waarop hij benoemd is. Indien zorgvuldig ingezet kan het klankbordgesprek een preventieve rol spelen ter bescherming van de burgemeester. Mocht er gedurende de jaren een beeld ontstaan dat de burgemeester en de gemeenteraad niet samen verder kunnen dan bieden de klankbordgesprekken ook de dossieropbouw die kan leiden tot een aanbeveling van niet-herbenoeming. De CdK zal voor het opnemen van zijn rol in deze afhankelijk zijn van de goede organisatie van dergelijke klankbordgesprekken. Langs deze weg krijgt de CdK namelijk belangrijke input vanuit de gemeente zodat hij zich een goed beeld kan vormen over het functioneren van de burgemeester.

Samenvattend:

- De burgemeester is de hoeder van de integriteit en heeft als bestuursorgaan de wettelijke bevoegdheid de integriteit te bevorderen;
- De gemeenteraad heeft een controlerende taak als het aankomt op de bestuurlijke bevoegdheid van de burgemeester de integriteit te bevorderen;
- De gemeenteraad heeft geen controlerende rol aangaande de integriteit van de burgemeester, noch op het ten aanzien van ‘het aanzien van het ambt;
- De rol van de gemeenteraad is in deze begrensd door de bevoegdheden van de CdK als vertegenwoordiger van de Kroon;
- Er moet verdere, bij voorkeur wettelijke, invulling gegeven worden aan de rol van de CdK inzake het handelen van de burgemeester;

De gemeenteraad heeft wel een uiterst belangrijke taak in het voeren van het gesprek over het algemene functioneren van de burgemeester. Dit doet ze door middel van het klankbordgesprek. De insteek hiervan is eerder beoordelend en beschermend binnen het samenwerkingsverband dan controlerend

3. Toetsing van de rol van de gemeenteraad: een reconstructie

Kort nadat de burgemeester zijn ontslag heeft ingediend verschijnen de eerste verhalen in de media over het al jarenlang bekende alcoholprobleem van de burgemeester en eerdere misdragingen richting vrouwen. De teneur van deze verhalen is duidelijk: dit incident volgt op een lange geschiedenis van onbehoorlijk gedrag. Raadsleden worden op straat bevraagd door burgers waarom de gemeenteraad niet eerder heeft ingegrepen. Al spoedig beginnen ze zich af te vragen of zij als gemeenteraad steken hebben laten vallen.

Het zijn deze (zelf)reflectieve vragen die centraal staan in deze reconstructie. Zoals in hoofdstuk 2 geconcludeerd heeft de gemeenteraad geen specifieke controlerende rol op het gedrag van de burgemeester. In haar samenwerkingsrelatie met de burgemeester is de rol van de gemeenteraad veeleer ondersteunend, beoordelend maar ook beschermend van aard. Het is deze rol die onderzocht wordt binnen de reconstructie. De vraag is dan:

> *Heeft de raad haar ondersteunende, beoordelende en beschermende rol richting de burgemeester zorgvuldig uitgevoerd?*

Deze vraag staat niet op zichzelf maar wordt deels bepaald door een tweede vraag die bij leden van de gemeenteraad speelde:

> *Is de gemeenteraad door andere stakeholders – en dan voornamelijk het college – voldoende in positie is gebracht om haar bevoegdheden op zorgvuldige wijze uit te oefenen?*

Bij een deel van de raadsleden leeft namelijk het gevoel dat de gemeenteraad buitenspel is gezet door het college in het proces dat leidde tot het uiteindelijk ontslag van de burgemeester.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een reconstructie in kaart gebracht wanneer de gemeenteraad had moeten of kunnen handelen, of ze ook gehandeld heeft; en, indien ze dat niet heeft gehandeld, wat daarvan de reden is. Hierbij behandelen wij het mogelijk alcoholmisbruik apart van de mogelijke ongewenste gedragingen richting de medewerksters. De feitelijke rol van de raad in beide kwesties, maar ook de wijze waarop zorgvuldig omgegaan wordt met de kwesties, verschilt.

Nadrukkelijk wordt nogmaals gesteld dat deze reconstructie gericht is op de toekomst, om van te leren, en niet om (individuele) fouten op te sporen, een verwijt te maken en te bestraffen. Bij het lezen van de rapportage geldt dat er rekening gehouden moet worden dat er voor alle betrokkenen sprake was van een uiterst complexe context, waarin weinig handvaten, regelingen en precedenten voorhanden waren.

3.1 Beoordeling

3.1.1 Ten aanzien van de uitvoering van de ondersteunende, beoordelende en beschermende rol van de gemeenteraad

Uit de reconstructie blijkt dat er wijdverbreid geruchten waren over mogelijk alcoholmisbruik door de burgemeester. Een deel van de geïnterviewden geeft aan hiervan zelf getuige te zijn geweest en sommigen hebben de burgemeester persoonlijk aangesproken. De zorgen van de betrokkenen hebben echter nooit hun weerklank gekregen binnen formele fora, noch zijn er expliciete, toetsbare afspraken met de burgemeester gemaakt. De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van zijn mogelijk alcoholprobleem bleef zo alleen bij de burgemeester liggen. De burgemeester is hierdoor onvoldoende beschermd en ondersteund geweest bij een probleem dat hij mogelijk zelf niet meester kon worden. Achteraf kan gesteld worden dat de gemeenteraad en de andere leden van het college daardoor in hun zorgplicht te kort zijn geschoten.

In het ideale scenario was het vermoede alcoholprobleem vanaf het eerste klankbordgesprek een agendapunt geweest waarover onderling formele afspraken tussen burgemeester en de gemeenteraad zouden zijn gemaakt. Het betreft hier namelijk een probleem dat het functioneren van de burgemeester kan beïnvloeden en de raad behoort er zorg voor te dragen dat de burgemeester de kans krijgt hierop verbeteringen aan te brengen. Indien deze afspraken niet zouden leiden tot de gewenste verbetering had de raad zich met haar zorgen tot de CdK kunnen wenden. Deze had vervolgens actie kunnen ondernemen op basis van de verslagen van de eerder klankbordgesprekken en de melding van de gemeenteraad. Als ook die interventie geen soelaas had geboden dan had dit proces in het uiterste geval kunnen leiden tot het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester door de gemeenteraad. Dit subtiel escalatiemodel bouwt een aantal stappen in het proces in die de burgemeester de naar alle waarschijnlijkheid nodige bescherming bieden. Gegeven de precaire positie van de burgemeester binnen de lokale de democratie en het gebrek aan vertrouwen in de politiek in zijn algemeenheid is het verder ontwikkelen van een dergelijk model nodig.

Uit de interviews (zie par. 3.2) wordt helder hoe de bovengenoemde situatie is ontstaan. Initieel is er zeker aandacht voor het mogelijke alcoholmisbruik van de burgemeester, volgend op een aantal vergaderingen waarin de burgemeester in slaap lijkt te vallen. Deze aandacht ebde echter langzaam weg bij de raadsleden. De redenen hiertoe zijn divers. Zo geeft men aan dat er in het optreden van de burgemeester in de raad duidelijke verbeteringen waar te nemen waren. Hiermee verviel een belangrijke reden voor de raadsleden tot aanspreken. Daarnaast bestempelde een aantal raadsleden de bestaande geruchten over alcoholgebruik vanaf de eerste dag als laster van bepaalde politieke partijen. De partijen die de geruchten bespreekbaar maken zijn juist weer verbolgen over het feit dat ze kort na benoeming pas te horen krijgen over het mogelijk alcoholprobleem van de burgemeester. Vervolgens raakten de wethouders als belangrijke informatiebron voor het functioneren van de burgemeester buiten de raad, buiten beeld als gesprekspartners voor de gemeenteraad. De verhouding met de gemeenteraad en voornamelijk de toenmalige griffier kwam op scherp te staan als gevolg van een incident rondom het (al dan niet heimelijk) maken van opnames tijdens een klankbordgesprek.

Er ontwikkelt zich gaandeweg een cultuur van eilandjes (gemeenteraad en wethouders, maar ook binnen de gemeenteraad en binnen het college) waarbij het devies geldt: ‘leven en laten leven’. Het is deze cultuur die bijdraagt aan het feit dat de burgemeester niet in een formele setting wordt aangesproken en daarmee uiteindelijk onvoldoende beschermd wordt. Iedere burgemeester heeft namelijk behoefte aan georganiseerde tegenspraak ook als een burgemeester, zoals hier om welke reden dan ook het geval lijkt, niet uitnodigde tot de noodzakelijke tegenspraak.

De goede individuele (informele) initiatieven bleken niet te volstaan om de burgemeester voldoende te beschermen.

3.1.2 Ten aanzien van het in positie brengen van de gemeenteraad met betrekking tot eerdere voorvallen van mogelijk ongewenst gedrag

Naast de vermoedens over een alcoholprobleem geeft een deel van de betrokkenen aan dat zij al in een eerder stadium wetenschap hadden van mogelijk ongewenst gedrag van de burgemeester richting vrouwen. Deze meldingen zijn vervolgens of eigenhandig afgehandeld of niet gemeld. Een voorbeeld van het eerste scenario betreft een melding in 2012 van een medewerkster bij de toenmalig griffier over de burgemeester. De toenmalig griffier volgde in deze een bij leidinggevenden veel voorkomende intuïtie en koos ervoor om zelf te bemiddelen tussen de burgemeester en de medewerkster. Op deze manier fungeert de griffier tegelijkertijd als meldpunt, opdrachtgever en bemiddelaar in een melding die betrekking heeft op de burgemeester, een persoon met wie hij in een nauwe samenwerkingsrelatie staat. Daarnaast staat deze aanpak toe dat de beklaagde, de burgemeester, een rol kan spelen in de afhandeling van de melding.

Dit zijn zeer onwenselijke implicaties van de gekozen werkwijze die kunnen leiden tot onzorgvuldigheden in het proces van afhandeling van de melding en die effecten zullen hebben op de onderlinge verhoudingen tussen de betrokkenen. Omdat het hier expliciet over een integriteitsschending gaat moet bij een vermoeden van ongewenst gedrag door de burgemeester de CdK direct in positie gebracht wordt. Ondanks het gebrek aan bestaande formele afspraken hierover in Nederland is het helder dat dergelijke vraagstukken niet intern afgehandeld kunnen worden. De CdK kan als neutrale externe partij op zorgvuldige wijze invulling geven aan de benodigde vervolgstappen zoals bijvoorbeeld mediation of, indien nodig, onderzoek en bestraffing.

Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de griffier de melding en afhandeling daarvan niet heeft gedeeld in fractievoorzittersoverleg, de afvaardiging van de gemeenteraad die ook de klankbordgesprekken houdt. Hiermee is uiterst relevante informatie over het functioneren van de burgemeester nooit bekend geraakt. De gemeenteraad is hierdoor niet voldoende in positie gebracht om zich een afgewogen oordeel over het functioneren te vormen. Gezien het feit dat deze melding naar voren kwam in dezelfde periode als het vermoedelijk drankmisbruik van de burgemeester hadden beide zaken met elkaar verbonden moeten worden. Hiermee had de burgemeester op beide zaken aangesproken kunnen worden en als gevolg daarvan beter beschermd kunnen worden.

3.1.3 Ten aanzien van het in positie brengen van de gemeenteraad met betrekking tot het incident op de kerstborrel van 2017

Op dit punt is er binnen de gemeenteraad onvrede over het gevolgde proces van melding tot het uiteindelijk ontslag van de burgemeester. Uit hoofdstuk 2 blijkt reeds dat de gemeenteraad geen rol heeft in dit proces. Niet alleen heeft zij in deze geen specifieke bevoegdheid, het is daarnaast ook ongewenst de raad hierin een rol toe te bedelen.

Naast deze onvrede bestaat er ook de nodige scepsis over de motivatie achter en de uitkomsten van het onderzoek, die nauw verband lijkt te houden met het gevoel buitenspel gezet te zijn. Deze scepsis is als volgt te duiden:

- Een aantal raadsleden heeft het vermoeden dat er een politieke afrekening heeft plaatsgevonden vanuit het college;
- Dit vermoeden wordt gevoed door het feit dat de medewerksters zich meldden bij een wethouder;
- En dat een van deze medewerksters zich tot de intimi van de wethouder rekent;
- Deze personen menen dat de vrouwen zich wel gemeld zouden hebben bij de politie indien ze werkelijk dachten slachtoffer te zijn;

Er zijn geen aanwijzingen gevonden die deze scepsis onderschrijven. De wethouders werden geconfronteerd met een complex vraagstuk zonder dat ze hierbij terug konden vallen op enig protocol. De aanpak moesten zij daarom gaandeweg zelf proberen vorm te geven. De ervaring leert dat dergelijke situaties vaak leiden tot verkeerde keuze. Een zorgvuldig protocol waarin een duidelijke rolverdeling en stappenschema gegeven wordt, zou uiterst behulpzaam zijn geweest in deze context en had naast de scepsis, onnodige schade aan individuen maar ook aan het aanzien van de lokale politiek kunnen voorkomen. Er zijn wat dit betreft twee leermomenten te duiden:

1. De wethouders hadden direct na de bespreking van de meldingen contact moeten zoeken met de CdK. Hij had vanuit een neutrale positie kunnen bekijken of een onderzoek überhaupt nodig was. Op de escalatieladder was er namelijk nog een minder zware interventiemogelijkheid: de burgemeester had opgeroepen kunnen worden voor een gesprek door de CdK. Er is een gerede kans dat hij al op dit moment het boetekleed aan had getrokken. Hiermee had een lang en voor de betrokken vrouwelijke ambtenaren maar zeker ook voor de burgemeester schadelijk proces voorkomen kunnen worden. Het college had in deze dus niet het opdrachtgeverschap op zich moeten nemen. Deze taak behoort bij de CdK te liggen. Door een neutrale partij als de CdK in te schakelen had de schijn dat het een politieke afrekening betrof voorkomen kunnen worden.
2. Het tweede leermoment volgt uit het eerste. Er had geen interne inmenging moeten plaatsvinden binnen het onderzoek – dit ondanks de zorgen die de wethouders hadden voor de medewerksters in kwestie. Indien de CdK een onderzoek nodig had gevonden was dit te allen tijde uitgevoerd door onafhankelijke externen.

Wij hechten eraan om kort een opmerking te maken met betrekking tot een vrij breed gedragen scepsis betreffende de meldingen van de medewerksters. Indien zij echt slachtoffer zouden zijn geweest zo wordt gesteld, dan hadden zij wel aangifte gedaan bij politie of justitie. Deze aanname is stigmatiserend en miskent de positie van de melders. Zonder in te gaan op deze specifieke casus[13] kan er in algemene zin het volgende gesteld worden: ten eerste is het zo dat het doen van een melding altijd een grote stap is en er zijn altijd goede redenen hiervan af te zien (schaamte; word ik wel geloofd?). Ten tweede geldt dat ongewenste omgangsvormen vele verschijningsvormen en gradaties kennen. Slechts een aantal daarvan vallen onder het strafrecht of krijgen überhaupt aandacht van de

[13] De adviseurs van G&I hebben geen kennis genomen van de beschuldigingen aan het adres van de burgemeester.

politie. Het doen van aangifte is aldus in veel gevallen geheel niet aan de orde of niet effectief. Maar ook op minder formele gronden moet er begrip zijn voor de positie van de melders in kwestie. Zo betrof het in deze de burgemeester, een persoon met macht en aanzien binnen de ambtelijke organisatie. Het is tot slot de vraag of de intentie van de melders is geweest om juridische stappen te zetten, met alle persoonlijke consequenties van dien. Het ontslag van de persoon die zich op ongewenste wijze gedraagt – zoals in dit geval gebeurde – kan reeds voorzien in hetgeen men verlangt, namelijk, een veilige werkomgeving. Wat is in dat geval indien, het al een mogelijk strafrechtelijke feit betrof, de toegevoegde waarde van een melding bij de politie?

3.1.4 Samenvattend

Uit de reconstructie komt een helder beeld naar voren: met goede bedoelingen worden er keuzes gemaakt die bij nader inzien op andere wijze ingevuld hadden moeten worden. Dit komt onder meer naar voren bij de wijze van het bespreekbaar maken van het mogelijk alcoholmisbruik door de burgemeester, bij de griffier die zelf als bemiddelaar optreedt in een geval van melding van ongewenst gedrag van de burgemeester jegens een medewerkster en ook bij de wethouders die op zorgvuldig wijze willen omgaan met een complex vraagstuk over het mogelijk ongewenst gedrag van de burgemeester.

De onzorgvuldigheden hadden voor een belangrijk deel voorkomen kunnen worden door duidelijkere afspraken te maken over 1) interne procedures, zoals het klankbordgesprek en 2) de rol van de CdK in het geval van functioneringsproblemen met de burgemeester of als er sprake is van vermoedens van integriteitsschendingen van de burgemeester.

3.2 Onderbouwing van de beoordeling: feiten en omstandigheden

De reconstructie heeft tot doel de bovenstaande beoordelingen te onderbouwen. We streven hier niet naar het geven van een volledig beeld van het functioneren van de burgemeester. In de volgende twee sub-paragrafen geven wij een opsomming van de direct relevante feiten en omstandigheden ter onderbouwing van de beoordeling uit paragraaf 3.1. De opsomming bestaat uit twee onderdelen. Eerst geven wij een puntsgewijs overzicht van de feiten en omstandigheden in de periode van benoeming tot aan de kerstborrel. Vervolgens doen wij dat voor de periode vanaf de kerstborrel tot aan het ontslag.

3.2.1 De periode benoeming tot aan kerstborrel

Puntsgewijs kunnen de belangrijkste feiten en omstandigheden voortkomend uit de interviews als volgt worden weergegeven:

- Vanaf zijn aantreden had de burgemeester een lastige relatie met een deel van de raadsleden en de burgers. In zijn persoonlijkheid en optreden week hij sterk af van zijn voorganger. Hij was voornamelijk zakelijker en formeler;

- Vervolgens kende de burgemeester een valse start door een affaire aangaande zijn verhuisdeclaraties. Deze affaire zette ook direct de relatie tussen de verantwoordelijk wethouder en de gemeentesecretaris enerzijds, en de burgemeester en griffier (en uiteindelijk de gemeenteraad) anderzijds onder druk;
- Kort na de benoeming van de burgemeester wordt het algemeen bekend dat hij in zijn vorige gemeente de bijnaam 'burgemeester baco' had. Dit valt niet goed bij een deel van de raadsleden en beweegt enkelen om hun vertrouwen in de burgemeester vroegtijdig op te zeggen;
- De bijnaam en de daarbij behorende geruchten blijven voortbestaan. Er treedt verdeeldheid op binnen de gemeenteraad: een deel van de raadsleden blijft de geruchten over drankgebruik naar voren brengen, een ander deel beoordeelt deze aantijgingen als onderdeel van een politiek spel dat vanaf dag één gespeeld wordt. Het bewijs hiervoor wordt gevonden in een ongenadige persiflage van de burgemeester door onder andere raadsleden in de carnavalsperiode;
- De burgemeester lijkt tijdens vergaderingen moeilijk wakker te kunnen blijven. Op instigatie van het fractievoorzittersoverleg spreken twee fractievoorzitters hem hierop aan. De burgemeester wordt gevraagd naar een neuroloog te gaan om te laten onderzoeken of er sprake is van narcolepsie. Tegelijkertijd wordt de burgemeester geadviseerd zijn levensstijl – inclusief drankgebruik – aan te passen. Deze gesprekken vinden op plaats op informele basis. Na deze interventie verbetert de situatie rondom het in slaap vallen. De zorgen van de raadsleden ebben weg;
- In dezelfde periode wordt de burgemeester formeel aangesproken op het feit dat hij mensen, en dan voornamelijk vrouwen, zich oncomfortabel laat voelen doordat hij regelmatig niet de juiste afstand behoudt en zich te indringend richt op een enkel individu als hij daarmee in gesprek is. Ook hier belooft de burgemeester aan te werken;
- De gemeenteraad, door middel van het fractievoorzittersoverleg, houdt een drietal klankbordgesprekken met de burgemeester – in 2010, 2012 en 2013. Pas in 2016 krijgt deze praktijk weer een vervolg. In 2014 worden wel gesprekken georganiseerd in het kader van de herbenoeming;
- Deze klankbordgesprekken worden op zichzelf zorgvuldig vormgegeven. Het fractievoorzittersoverleg voert het gesprek met de burgemeester, ondersteund door de griffier. Deze laatste haalt ook inzichten en informatie op bij andere betrokkenen en dan voornamelijk bij de wethouders. Tegelijkertijd komt er een beeld naar voren van enigszins goedbedoelde, maar amateuristisch gevoerde gesprekken waarbij tijdens het gesprek de fractievoorzitters in onderlinge partijpolitieke discussies konden vervallen;
- Gedurende de eerste bestuursperiode heeft een medewerkster een melding gedaan bij de griffier die betrekking had op ongewenst gedrag van de burgemeester. De griffier heeft in deze kwestie bemiddeld en de zaak is destijds zonder onderzoek intern afgedaan. Er wordt afgesproken dat de burgemeester zijn gedrag verbetert;
- De relatie tussen de wethouders en de burgemeester kenmerkt zich door een zakelijke en enigszins afstandelijke samenwerking. De burgemeester richt zich op zijn portefeuilles openbare orde en veiligheid. Dat doet hij voortvarend. De wethouders richten zich op hun respectievelijke portefeuilles. De burgemeester bemoeit zich inhoudelijk verder weinig met hen en deze vrijheid wordt als prettig ervaren. Tegelijkertijd is er in het college wel enige

onvrede over het functioneren van de burgemeester. Hij zou niet verbinden en niet communicatief zijn. Deels speelt het drankgebruik van de burgemeester ook een rol bij de kritiek op zijn functioneren door de wethouders;

- De burgemeester is meermaals aangesproken op zijn drankgebruik door individuele wethouders. Ook ontvangt een wethouder eenmaal een klacht van een burger over vermoed ongewenst gedrag van de burgemeester;
- Aan de wethouders wordt in 2010 gevraagd input te leveren voor de klankbordgesprekken. Al bij het eerste klankbordgesprek beoordelen zij dat de burgemeester op basis van de profielschets een onvoldoende scoort. Deze informatie delen zij vooraf met de burgemeester hetgeen de relatie met de griffier onder druk zet. Onder een strikt dualisme dienen volgens de griffier de wethouders namelijk de fractievoorzitters te informeren en niet direct het gesprek te voeren met de burgemeester;
- In de context van het tweede klankbordgesprek in 2012 ontstaat er een vertrouwensbreuk tussen de wethouders en de griffier. De gesprekken met de wethouders worden door de griffier opgenomen zonder dat zij hier naar eigen zeggen vooraf van op de hoogte zijn. Dit leidt ertoe dat de wethouders bij het volgend klankbordgesprek geen bijdrage meer willen leveren. Dit is problematisch: de wethouders werken veruit het nauwste samen met de burgemeester en beschikken derhalve over cruciale informatie voor het klankbordgesprek die nu niet bij de raadsleden bekend wordt;
- Gedurende de bestuursperiode 2010-2014 komen de wethouders uit het college van B&W op grote afstand te staan van de gemeenteraad. Naast de genoemde voorvallen wordt er een strikt dualisme gehandhaafd door de griffier waardoor de communicatie vanuit het college richting de raad en vice versa sterk beperkt wordt;
- Deze afstand tussen raad en college lijkt zich ook te vertalen naar de driehoek burgemeester – griffier – gemeentesecretaris;
- Bij de herbenoeming van de burgemeester in 2015 zijn de meningen over het functioneren van de burgemeester verdeeld. Formeel is er echter geen enkel dossier om de CdK aan te bevelen niet tot herbenoemen over te gaan;
- Gedurende de raadsperiode 2014-2018 staat het gedrag van de burgemeester binnen de gemeenteraad nagenoeg niet meer ter discussie. De eerder aangehaalde geruchten bleven de ronde doen, maar de raadsleden lijken zelf geen ervaringen uit eerste hand te hebben met bijvoorbeeld drankgebruik van de burgemeester;
- De relatie tussen de wethouders en de burgemeester lijkt in zijn algemeenheid ook verbeterd. De werkwijze in het college waarin wethouders veel ruimte hebben ten aanzien van hun eigen portefeuille lijkt zich nog verder te ontwikkelen gedurende deze periode. Dit betekent niet dat de burgemeester niet meer aangesproken is op bepaald gedrag. Het lijkt echter bij individuele opmerkingen te zijn gebleven;
- In het college, in de gemeenteraad, tussen de gemeenteraad en het college en tussen de gemeenteraad en de burgemeester is er een cultuur ontstaan die omschreven wordt als een gedoogcultuur waarin eenieder zijn eigen handelingsruimte heeft.

3.2.2 De periode kerstborrel tot ontslag burgemeester

Puntsgewijs kunnen de belangrijkste feiten en omstandigheden voortkomend uit de interviews als volgt worden weergegeven:

- Tijdens de kerstborrel van 20 december 2017 drinkt de burgemeester te veel. In beschonken toestand zal hij die avond een aantal vrouwen aanraken op een ongewenste wijze;
- Een aanwezige wethouder ziet dat zelf een keer gebeuren en wordt ook aangesproken door een vrouwelijk personeelslid op het gedrag van de burgemeester;
- De vrouwelijke ambtenaren in kwestie, noch de wethouder maakt melding van hetgeen voorgevallen is;
- Op 8 januari hoort de betrokken wethouder van nog een andere vrouwelijke ambtenaar over een eerdere ervaring die zij had met de burgemeester. De wethouder besluit deze verhalen te delen met de andere wethouders;
- Op de eerste verlofdag van de burgemeester op 10 januari wordt de gemeentesecretaris, zelf net terug van vakantie, door de wethouders gevraagd een vooronderzoek in te stellen. De wethouders zijn het erover eens dat ze niet op de verhalen kunnen blijven zitten ondanks het feit dat er geen formele melding is gedaan door mogelijke slachtoffers;
- De gemeentesecretaris stelt intern een klein team samen bestaande uit hemzelf de directeur bedrijfsvoering en een medewerker van P&O. Dit team zal de dames in kwestie interviewen op de achtergrond ondersteund door CAPRA-advocaten;
- De resultaten van dit (voor)onderzoek, gepresenteerd op 25 januari, zijn dusdanig dat de wethouders actie eisen. Ze roepen de hulp in van de griffier in om te bekijken welke mogelijke vervolgstappen er zijn;
- Op advies van de griffier neemt de gemeentesecretaris contact op met het kabinet van de CdK. Er wordt afgesproken dat hij en de wethouders de volgende ochtend langskomen bij de CdK;
- Na het gesprek op het provinciehuis op 26 januari nodigen de leden van het college de burgemeester uit voor een gesprek. De burgemeester, net terug van vakantie, zal in dit gesprek dat aan het begin van de middag plaatsvindt geïnformeerd worden over de onderzoeksresultaten. Na dit gesprek wordt de burgemeester ontboden op het provinciehuis. De fractievoorzitters worden ondertussen opgeroepen om dezelfde avond ook naar het provinciehuis te komen;
- Deze avond trekt de burgemeester zijn conclusies en biedt zijn ontslag aan bij de CdK. Dit communiceert hij vervolgens respectievelijk aan de fractievoorzitters;
- Diezelfde avond om 21:15 uur gaat het persbericht van de provincie naar buiten met daarin een korte verklaring van de burgemeester.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies uit de voorgaande twee hoofstukken bij elkaar gebracht. Op basis hiervan worden vervolgens vijf aanbevelingen gedaan.

4.1 Conclusies

De volgende vragen stonden centraal in het voorliggende onderzoek:

1. Heeft de gemeenteraad een controlerende taak op het handelen van de burgemeester?
   Zo ja, wat houdt die rol – wettelijk, moreel – precies in? En hoe wordt deze begrensd (mede door andere stakeholders)?

2. Zo nee, zou de raad een dergelijke rol wel moeten verkrijgen?
   Welke handvatten/instrumenten heeft de raad om een eventuele controlerende rol uit te oefenen?

3. Hoe heeft de gemeenteraad van Oosterhout gehandeld in de voorliggende situatie – bezien met de kennis van nu?

4. Heeft de raad (de raadsleden) in haar handelen haar kaderstellende en controlerende rol zorgvuldige vormgegeven? Heeft zij ergens steken laten vallen? En indien ja, wat is daarvan de oorzaak?

5. Hoe kan er naar de toekomst toe voor gezorgd worden dat vermoedens en geruchten van integriteitsschendingen en/of overschrijdend gedrag zorgvuldiger opgepakt en afgehandeld (kunnen) worden?

Vraag 5 zal beantwoord worden in de volgende paragraaf met aanbevelingen. Hieronder brengen we de antwoorden op de eerste vier vragen bij elkaar:

1. De gemeenteraad heeft geen controlerende taak in deze zin. Zij controleert de burgemeester slechts in de uitvoering van zijn bestuurlijke taken, inclusief het bevorderen van de integriteit van het gemeentebestuur. Deze conclusie volgt uit de staatsrechtelijke positie van de burgemeester in Nederland. De burgemeester wordt benoemd door de Kroon en is als zodanig in dienst van de Kroon. Het bevoegd gezag wat betreft de burgemeester is daarmee de CdK als vertegenwoordiger van de Kroon.

2. Het zou uiterst onverstandig zijn om de gemeenteraad een dergelijke controlerende rol toe te kennen. Dit vanwege het sterk politieke karakter van de gemeenteraad. De positie van de burgemeester zou hiermee het risico lopen (verder) gepolitiseerd te worden. De burgemeester zou in het uiterste geval zelfs chantabel kunnen worden. Het is niet voor niets dat de wetgever

de burgemeester binnen het gemeentelijke bestuur tot hoeder van de integriteit heeft gemaakt. Juist zijn onafhankelijkheid maakt het mogelijk om deze taak zorgvuldig op te pakken.

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol te spelen met het oog op het handelen en het gedrag van de burgemeester. Gegeven de belangrijke praktische rol die de gemeenteraad heeft in de benoeming, herbenoeming en mogelijk ontslag van de burgemeester en de nauwe samenwerkingsrelatie tussen beide, heeft de gemeenteraad een ondersteunende, beoordelende en beschermende rol ten opzichte van de burgemeester. Deze rol moet zijn formele weerslag in de klankbordgesprekken tussen gemeenteraad en burgemeester vinden.

3. De burgemeester is aan het begin van zijn ambtsperiode door individuele raadsleden aangesproken op de bestaande geruchten en de zorgen over mogelijk alcoholmisbruik dan wel narcolepsie. Volgend op deze gesprekken ebde de aandacht weg. Hiervoor waren verschillende redenen, waaronder een verbetering van het 'wegvallen' in raadsvergaderingen, de politieke cultuur, de strikte scheiding tussen college en raad en voornamelijk de weigering van de wethouders om nog bij te dragen aan de klankbordgesprekken na een incident met opnames van gesprekken met de wethouders. Er ontstonden zo langzaam maar zeker een aantal eilandjes waardoor elkaar aanspreken nog lastiger werd. Dit zorgde ervoor dat de burgemeester alleen stond in het aanpakken van zijn mogelijk alcoholprobleem.

   Wat betreft de ongewenste omgangsvormen geldt dat er uit de interviews niet is gebleken dat er vanuit de gemeenteraad vermoedens hieromtrent bestonden. Hij is ooit eenmalig vanuit het fractievoorzittersoverleg aangesproken op het feit dat hij de neiging had te dicht op een persoon (zowel mannen als vrouwen) te staan als hij met iemand in gesprek was.

4. De prijzenswaardige initiatieven tot aanspreken van de burgemeester van individuele raadsleden en wethouders ten spijt, moet geconcludeerd worden dat de gemeenteraad haar rol niet zorgvuldig genoeg heeft ingevuld. Dit geldt eveneens voor de andere collegeleden. Daarmee heeft de burgemeester niet de bescherming gekregen die hij nodig had. In dit geval (zie punt 1) spreken we niet over de controlerende rol van de gemeenteraad, maar haar ondersteunende, beoordelende en beschermende rol. De gemeenteraad had de geruchten en zorgen betreffende het mogelijk alcoholmisbruik in het klankbordgesprek aan de orde moeten stellen. Hiermee had er een dossier opgebouwd kunnen worden maar hadden er vooral ook afspraken gemaakt kunnen worden met de burgemeester over de noodzakelijke verbeterpunten. De formele weerklank had ook ruimte geboden voor het gebruik van een escalatiemodel waarbij de CdK in positie gebracht wordt. Indien de afspraken tussen de gemeenteraad en de burgemeester geen oplossing bieden kan de gemeenteraad vervolgens haar zorgen uiten bij de CdK.

   In Nederland zijn er weinig handvaten beschikbaar over hoe om te gaan met vragen bij het handelen van de burgemeester. Het klankbordgesprek is een instrument in dit kader. Deze gesprekken werden in de meeste jaren van de ambtsperiode van de burgemeester wel georganiseerd en hoewel aangegeven wordt door betrokkenen dat verbetering waarneembaar is, wordt het gesprek voor een belangrijke deel nog altijd gekenmerkt door

goedbedoeld amateurisme. Van groter belang in deze context is de breuk tussen de wethouders enerzijds en de toenmalige griffier en de gemeenteraad anderzijds. De ervaringen en zorgen van de wethouders, die de meest nauwe samenwerking hebben met de burgemeester, kregen hierdoor geen weerklank meer in de klankbordgesprekken. De gemeenteraad heeft zo mogelijk waardevol informatie misgelopen. De waarde van de klankbordgesprekken en daarmee de bescherming van de burgemeester werden zo ondermijnd.

Ook betreffende de informatie over een melding van ongewenst gedrag door de burgemeester die de toenmalige griffier ontving van een medewerkster kan gesteld worden dat deze in het klankbordgesprek besproken had moeten worden. Doordat de griffier deze melding af heeft gedaan met een bemiddelingsgesprek met de burgemeester en de medewerkster in kwestie, is uiterst relevante informatie nooit tot aan het fractievoorzittersoverleg en daarmee het klankbordgesprek gekomen.

Ten aanzien van de onvrede niet te zijn betrokken in het proces van melding van ongewenst gedrag tot aan ontslag van de burgemeester kan gesteld worden dat deze volgt uit een verkeerde rolopvatting. De gemeenteraad heeft in deze geen specifieke rol te spelen, noch was er enige praktische noodzaak haar te betrekken. Vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen moet in dit en vergelijkbare gevallen zelfs voorkomen worden dat de gemeenteraad een rol speelt. Individuele gemeenteraadsleden zijn, evenals andere stakeholders, bevoegd en van hen wordt verwacht vermoedens van integriteitsschendingen van de burgemeester te melden (bij de CdK), maar een rol in het oppakken van een melding en het eventuele (voor)onderzoek heeft de raad niet.

De rolonduidelijkheid bij de raad vertaalde zich in een argwaan ten opzichte van de ware motivaties achter het onderzoek naar de burgemeester namens de andere leden van het college. Niets wijst erop dat er bij de beslissing tot het doen van onderzoek of de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd te kwader trouw gehandeld is. Wel zijn er in het proces keuzes gemaakt die de argwaan hebben gevoed. Na het bespreken van de verhalen van de medewerksters hadden de wethouders niet een intern onderzoek moeten doen, maar hadden zij nu het de burgemeester betrof, direct contact moeten leggen met het bevoegd gezag in deze, de CdK. Deze had kunnen besluiten om een (voor)onderzoek te (laten) doen of in plaats daarvan de burgemeester op te roepen voor een gesprek. De burgemeester had langs deze route de mogelijkheid gehad om de eer aan zichzelf te houden. Een dergelijk proces had de burgemeester maar ook de medewerksters in kwestie beter beschermd tegen verdergaande persoonlijke schade.

4.2 Aanbevelingen

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om te leren met het oog op de toekomst zodat men beter toegerust is mochten er vergelijkbare situaties zich voordoen. In de hoofstukken hebben we al aandacht besteed aan de geconstateerde risico’s op onzorgvuldigheden en hebben we geduid hoe

deze beter beheersbaar worden. Met het oog op de toekomst doet G&I de volgende aanbevelingen. De eerste drie zijn gericht op het sterken van de bestuurlijke integriteit tout court terwijl de laatste twee aanbevelingen zich specifiek richten om het voorkomen van vergelijkbare situaties in de toekomst:

1. **Maak het thema integriteit bespreekbaar in algemene zin.** De ervaring leert dat er vaak nog veel onduidelijk is op het gebied van integriteit. Tegelijkertijd is het een te gevoelig thema om slechts incidenteel ter sprake te brengen. Integriteit dient daarom ook binnen de politieke context georganiseerd te worden. Een gezamenlijk traject op het gebied van integriteit biedt de gemeente Oosterhout mogelijk ook een manier om het huidige hoofdstuk af te sluiten.

2. **Ontwikkel een nieuwe, eigen gedragscode voor de gemeenteraad, de wethouders en de burgemeester.** Een goede gedragscode is een belangrijke component binnen een gezonde integriteitscultuur. In de gemeente Oosterhout wordt gebruik gemaakt van gedragscodes voor de gemeenteraad enerzijds en wethouders en burgemeesters anderzijds die sterk overeenkomen met de verouderde VNG-modelcode van 2002. Aangezien dit model raadsleden en bestuurders in de praktijk met veel vragen laat zitten is een update noodzakelijk. Daarbij bevelen wij aan ook voor de burgemeester en de wethouders aparte codes vorm te geven zodat iedereen een zo compleet mogelijke en heldere code ter ondersteuning tot zijn beschikking heeft. Een dergelijke gedragscode biedt een overzicht van de relevante wetgeving en vertaalt die in goed leesbare taal, stelt de gedeelde norm binnen de gemeente en zorgt voor verdere verheldering van de regels en voorschriften door middel van concrete voorbeelden.

3. **Maak afspraken over de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen binnen het gemeentelijk bestuur.** Anders dan voor ambtenaren binnen de ambtelijke organisatie is de zorgvuldige handhaving bij vermoedens betreffende raadsleden en bestuurders uiterst ongewis. Hierover kunnen echter goede afspraken gemaakt worden waarin vastgelegd wordt welke processtappen te volgen zijn wanneer men aan een eigen handeling twijfelt of een vermoeden heeft over een ander raadslid, ambtenaar of wethouder. Een dergelijke set afspraken bevat ook een invulling van de rollen die eenieder behoort te spelen. Bij wie wordt er melding gedaan? Wie beslist over een mogelijk onderzoek en wie over sanctionering? Hoe verloopt vervolgens de communicatie? Heldere afspraken over dergelijke zaken bevordert de zorgvuldige handhaving binnen de politiek en voorkomt dat kwesties (publiekelijk) ontploffen.

   Vele gemeenteraden hebben ondertussen dergelijke afspraken over rolverdeling en processtappen neergelegd in een zogenaamd ‘Gentle Agreement’. Het ‘Gentle Agreement’ geeft een routekaart aan de raadsleden en biedt de burgemeester als hoeder van de integriteit het broodnodige instrument dat hij nodig heeft zijn rol uit te oefenen. Van dergelijke afspraken bestaan goede actuele voorbeelden die G&I ter inspiratie kan aandragen.

4. **Maak afspraken over de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen door de burgemeester.** G&I is van mening dat de wetgever uiteindelijk verheldering moet bieden op dit vlak zodat de vermoedens van integriteitsschendingen door burgemeesters ook op een zo zorgvuldig mogelijk wijze afgehandeld kunnen worden. Dit is een noodzakelijke stap

voorwaarts gegeven de steeds precairder wordende positie van de burgemeester. Tot het moment daar is dat de wetgever invulling geeft aan dergelijke procesafspraken en rolbepalingen, kunnen gemeenten ervoor kiezen om te handelen *alsof* een dergelijke regeling al voorhanden is. Hiertoe kan ze op basis van het bestaande 'Gentle Agreement' tussen de gemeenteraad en burgemeester een variant opstellen tussen het gemeentebestuur en de CdK.

5. **Zorg voor een verdere professionalisering van het klankbordgesprek.** Gedurende het onderzoek werd duidelijk hoeveel impact een professionelere invulling van het klankbordgesprek had kunnen hebben op de gang van zaken in Oosterhout. Hoewel deze gesprekken niet wettelijk verplicht zijn bieden zij de gemeenteraad het belangrijkste instrument om vorm te geven aan haar samenwerking met de burgemeester. In Oosterhout is het instrument sinds 2016 weer opnieuw ingevoerd. Op basis van de Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeester (2017) alsmede de Handreiking burgemeesters: benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid (20016) worden deze gesprekken vormgegeven. Voornamelijk in het laatstgenoemde document zijn bruikbare aanbevelingen te vinden over alle aspecten van vormgeving van deze gesprekken. Onze aanbevelingen beperken zich tot de volgende:
   - Denk, in lijn met de suggestie uit de Handreiking, na over het opstellen van een Verordening klankbordgesprekken. Hiermee wordt er gewicht gegeven aan deze niet-wettelijk verplichte gesprekken en wordt er gezorgd voor borging van structuur en regelmaat.
   - Heroverweeg de samenstelling van de vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Op dit moment kiest Oosterhout ervoor om alle fractievoorzitters zitting te laten nemen in het klankbordgesprek. Het risico is daarmee aanwezig dat de groep te groot is (op een bepaald moment kende Oosterhout 11 fractievoorzitters) en dat onderlinge politieke strubbelingen meegenomen gaan worden in het klankbordgesprek. Gedacht kan worden aan vormgeving van de afvaardiging van de vertegenwoordiging langs de lijnen van de werkgeverscommissie van de griffier. Raadsleden kunnen dan op basis van kennis, ervaring en senioriteit geworven worden. Een andere optie is om vanuit de vertrouwenscommissie leden te werven. Ook hier biedt de Handreiking belangrijke aanknopingspunten.
   - Zoek waar nodig externe ondersteuning van bijvoorbeeld een mediator. Het klankbordgesprek mag niet lichtzinnig opgevat worden. Er is echter geen garantie op een goed gesprek. De vertegenwoordigers van de gemeenteraad in het gesprek zijn in principe leken op het gebied van het voeren van dit type gesprekken. En hoewel de griffier in vele gevallen de nodige ondersteuning kan bieden staat hij soms zelf in een kwetsbare positie richting de raadsleden. Indien er wordt overgegaan tot het vormgeven van een kleinere vertegenwoordiging die gedurende de bestuursperiode van de gemeenteraad de gesprekken voert, kan er gedacht worden aan een kort opleidingstraject voor de leden alsmede de beschikking over een coach ter voorbereiding van de specifieke gesprekken.
   - Versterk de rol van de vertegenwoordigers van de gemeenteraad in de voorbereiding op de gesprekken. Raadsleden hebben natuurlijk een beperkte hoeveelheid aan vrije uren te besteden aan hun raadswerk. Er moet daarom altijd goed overwogen worden welke eisen er nog redelijkerwijs gesteld kunnen worden aan de raadsleden. In lijn met de Handreiking bevelen wij Oosterhout aan om de vertegenwoordigers van de raad een grotere rol toe te

bedelen in de voorbereiding op de klankbordgesprekken. Op het moment dat niet het voltallig fractievoorzittersoverleg deze gesprekken voert maar een geselecteerde afvaardiging is hiertoe ook meer ruimte. Door de sterkere vertegenwoordiging van de raadsleden in de voorbereiding komt er meer diepgang in de klankbordgesprekken. Gedacht kan worden aan een actieve rol van de raadsleden in het vormgeven van questionnaires maar ook aan een rol in de interviews met de stakeholders.