



**GENTLE AGREEMENT
VAN DE
GEMEENTERAAD VAN
MEDEMBLIK
2016**

Voorwoord

Voor u ligt een 'Gentle Agreement'. Een 'Gentle Agreement' gaat over integriteit en over de handhaving van de kwaliteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur. Het is een akkoord, formeel bekrachtigd door een raadsbesluit, niet rechtens afdwingbaar, maar wel berustend op commitment en betrokkenheid van alle partijen. De inhoud van het document is van toepassing op de leden van de raad en op de raadsfracties.

In de afgelopen periode heeft bestuurlijke integriteit veel negatieve publieke aandacht gehad. Schendingen van de integriteit door politici kunnen stevast rekenen op media aandacht. Deze voortdurende alertheid van de media is eenvoudig te verklaren. Democratische politiek is immers bij uitstek een morele onderneming waarin het gaat om de bescherming van de rechten van burgers en de bevordering van algemene belangen. Dit brengt met zich dat de eisen die aan politici kunnen worden gesteld hoog zijn, zij moeten voortdurend integer handelen. Een politicus handelt integer wanneer hij/zij bij het handelen recht doet aan alle betrokkenen die door de handeling/beslissing worden geraakt. Het versterken van het morele oordeel van politici bevordert de integriteit. Dit leidt tot een meer zorgvuldige besluitvorming binnen de gemeenteraad.

Integriteit binnen de politiek heeft ook te maken met de wijze waarop wordt opgetreden tegen politici als zij onder verdenking komen te staan van een vermoeden van een integriteitschending. Dan blijken politici uiterst kwetsbaar, zelfs als later blijkt dat er niets aan de hand was. Zorgvuldig optreden binnen de gemeenteraad bij vermeende schendingen is dan onontbeerlijk. Met de vaststelling van dit document kan een (meer) zorgvuldige handhaving worden gegarandeerd als een raadslid onder verdenking van een schending komt te staan. Door actief te werken aan de bevordering van de bestuurlijke integriteit omarmt de gemeenteraad van Medemblik de kernwaarde 'integriteit' die voor het bestuurlijk handelen is geformuleerd.

Voor de totstandkoming van dit protocol spreek ik mijn dank uit aan alle raads- en commissieleden voor de getoonde belangstelling en betrokkenheid. Ook spreek ik mijn waardering uit voor de deskundige begeleiding van Governance & Integrity, de gesprekken en adviezen bleken zeer waardevol. Mijn dank en erkentelijkheid gaan verder uit naar de leden van de werkgroep integriteit, de raadsleden R. Manshanden en E. Meester. Zij hebben extra tijd vrijgemaakt om kritisch mee te kunnen denken over de inhoud van dit agreement. Het uitgangspunt daarbij is constant geweest dat het een gedragen protocol moest worden, een document waaraan elk raadslid en raadsfractielid zich zou kunnen committeren, ongeacht de politieke kleur.

Het 'Gentle Agreement' is geen statisch product, met andere woorden, de discussie over integriteit en over integer handelen gaat verder. Het document zal met regelmaat tegen het licht moeten worden gehouden, dit om het gemeenschappelijk ontwikkeld integriteitsbesef en daarmee de kwaliteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur in de tijd te borgen.

F.R. Streng
Burgemeester van Medemblik

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

Een vrijwillige overeenkomst van raadsleden en raadsfracties over de wijze van handelen bij vermeende integriteitschendingen.

1. Drie principes

1.1 Onpartijdige handhaving

Gedragscodes en de wetten waarop ze zijn gebaseerd definiëren integriteitschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan het handelen van politici behoort te 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 eens zijn over die minima 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 dit toch dan is de kans groot dat er in de handhaving onrecht geschiedt. Politici van alle partijen moeten de discipline op kunnen brengen om bij de beoordeling van integriteitkwesities boven de partijen te gaan staan.

1.2 Terughoudendheid met publiciteit

De politiek wordt in Nederland kritisch gevolgd door de media. Op zich is dat een groot goed. Bij vermeende integriteitschendingen van politici heeft het er echter in een aantal gevallen toe geleid dat er in de media al een oordeel werd geveld nog voordat er objectief onderzoek was gedaan. Op dat moment is er sprake van willekeur. Individuele politici die onder verdenking komen te staan lopen grote schade op en de geloofwaardigheid van de politiek wordt aangetast. Het is daarom van belang dat alle betrokkenen bij een integriteitkwesitie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een vroeg stadium in de publiciteit brengen. Dat betekent onder meer dat de grootte van de groep die bij de kwestie wordt betrokken in alle stadia van de afhandeling zo klein mogelijk dient te worden gehouden. Als er uiteindelijk daadwerkelijk sprake blijkt te zijn van een integriteitschending en er een oordeel moet worden gevormd over de ernst van de zaak en de daarbij passende sanctieⁱ, mag en moet de kwestie 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. Dat begint al voordat de handeling die mogelijk een schending is is uitgevoerd. Heeft de omgeving er weet van dat iemand van plan is iets te doen dat mogelijk een integriteitschending zou betekenen, dan wordt een ieder uit die omgeving geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar een objectief advies. Iedere politicus die twijfelt of een voorgenomen handeling een schending van de integriteit zou betekenen heeft recht op een vertrouwelijk en objectief advies. Komt iemand onder verdenking te staan dat hij of zij een integriteitschending heeft begaan, dan zal door middel van een vooronderzoek vastgesteld moeten worden of er überhaupt grond is voor een verdenking. Als blijkt dat er gronden aanwezig zijn, dan dient direct een objectief onderzoek te volgen. In dat onderzoek wordt ook de context van de gebeurtenis meegenomen. De mate van verwijtbaarheid wordt separaat beoordeeld. Als er een sanctie moet volgen, dan moet die sanctie passend zijn en in verhouding staan tot de uitgevoerde handeling.

Een raadslid kan twijfelen over de integriteit van een eigen voorgenomen of reeds uitgevoerde handeling, of over die van een ander raadslid, collegelid of ambtenaar. Elk geval kent een eigen specifieke procedure. Wat echter onverkort geldt in alle gevallen zijn de drie genoemde principes: onpartijdigheid in de handhaving, terughoudendheid ten aanzien van publiciteit en zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender.

2. Vier soorten vermeende schenders

2.1 Rollen

Fractievoorzitter:

Deze staat het twijfelende raadslid met raad en daad terzijde.

Griffier:

Deze geeft een voorlopig advies over de vraag of een handeling een schending van de integriteit is. De griffier ondersteunt de burgemeester bij de uitvoering van zijn rol.

Burgemeester:

De burgemeester doet vooronderzoek of laat vooronderzoek doen naar het al dan niet aanwezig zijn van gronden voor de verdenking. Op grond van het vooronderzoek bepaalt hij of er sprake is van wel of geen schending of geeft hij opdracht voor een (vervolg)onderzoek. Hij beoordeelt het onderzoek, legt de resultaten van het onderzoek aan de raad voor en doet eventueel een voorstel voor een passende sanctie. Hij wordt daarbij ondersteund door de griffier, een jurist, een integriteitsfunctionaris en indien nodig, externe deskundigen. De burgemeester doet eventueel aangifte.

Fractievoorzittersoverleg:

Het overleg vormt een klankbord voor de burgemeester. Bij vermeende schendingen kan de burgemeester waar nodig overleggen met de fractievoorzitters over het te lopen traject. De agenda van de raad wordt samen met de burgemeester en de griffier gescand op mogelijke risico's. Daardoor wordt ervoor gezorgd dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter gewaarschuwd kunnen worden voor de risico's die zij lopen.

Raad:

De raad beoordeelt de uitkomsten van een onderzoek. Hij spreekt zich uit over een passende sanctie en legt deze sanctie eventueel op.

2.2 Procedures

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

Hij/zij vraagt de griffier om advies. Centrale vraag daarbij is 'Is deze voorgenomen handeling een schending van de integriteit?' Wanneer de griffier aangeeft dat het om een ingewikkelde kwestie gaat of wanneer het raadslid het niet eens is met het advies van de griffier, dan gaan ze samen naar de burgemeester. De burgemeester doet vooronderzoek of laat vooronderzoek doen naar het al dan niet aanwezig zijn van gronden voor de verdenking. Op grond van het vooronderzoek bepaalt hij of er sprake is van wel of geen schending of geeft hij opdracht voor een (vervolg)onderzoek. Indien er naar de mening van de burgemeester sprake is van schending dan adviseert de burgemeester het raadslid hoe te handelen. Het raadslid volgt dit advies.

Wanneer het raadslid toch afwijkt van het advies van de burgemeester dan verbreekt hij of zij daarmee deze overeenkomst. Het raadslid meldt dan zelf bij de raad dat van een advies

van de burgemeester wordt afgeweken. Ingeval het raadslid dit niet zelf meldt, dan meldt de burgemeester aan de raad dat wordt afgeweken van een bindend advies.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat het voor kan komen dat uit het advies blijkt dat er geen eenduidige uitspraak mogelijk is over de vraag of een voorgenomen handeling een integriteitschending is of niet. Meestal betekent dit dat ook deskundigen tot een verschillend oordeel komen. In dat geval is het aan het raadslid zelf om de keuze te maken.

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

Dezelfde procedure wordt gevolgd als beschreven onder (1). Wanneer wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een schending van de integriteit, dan is de kwestie afgedaan. Wanneer gezamenlijk geconcludeerd wordt dat de handeling een integriteitschending was dan overleggen de burgemeester en het raadslid over de te volgen stappen. Het raadslid zal in ieder geval de raad moeten informeren over de schending en over het ongedaan maken of het rechtzetten hiervan. De burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook sprake moet zijn van een sanctie, hij adviseert daarover aan de raad. Het feit dat het raadslid de kwestie zelf aanhangig heeft gemaakt wordt daarbij meegewogen. De raad besluit uiteindelijk over een eventuele sanctie, eventueel op basis van het advies van de burgemeester.

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

Het raadslid waarschuwt het andere raadslid en verwoordt de gerezen twijfel. Het raadslid verwijst hem of haar naar de griffier en de burgemeester en naar de inhoud van dit 'gentle agreement'.

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

Het raadslid vraagt aan de griffier of die handeling een schending van de integriteit zou zijn. De griffier geeft daarover een voorlopig advies. Wijst het advies van de griffier erop dat de vermeende handeling een integriteitschending zou zijn dan gaan beiden samen naar de burgemeester. Het raadslid dat de handeling zou hebben uitgevoerd wordt in kennis gesteld. Belangrijk hierbij: het raadslid dat heeft gemeld doet geen vooronderzoek, dat is aan de burgemeester of aan de door hem aangewezen interne of externe deskundigen. Wijzen de resultaten van het vooronderzoek uit dat er volgens de burgemeester geen grond is voor verdenking van schending van de integriteit, dan is de kwestie afgedaan. Is de uitkomst van het vooronderzoek dat het raadslid verdacht wordt van schending van de integriteit en erkent het raadslid zelf een schending te hebben begaan: zie (2). Is de uitkomst van het vooronderzoek dat er gronden zijn voor verdenking van een schending van de integriteit, maar het raadslid erkent de schending niet, dan gelast de burgemeester een onderzoek door interne of externe deskundigen. Behalve als de burgemeester tot de conclusie komt dat de geconstateerde schending relatief licht is en/of dat alle relevante informatie al op tafel ligt. Dit kan zelfs het geval zijn wanneer het raadslid de schending niet erkent. Het kan ook zijn dat er wel degelijk nog vragen leven, maar dat het schort aan reële onderzoeksmogelijkheden. De conclusie van het vooronderzoek wordt aan de raad gemeld door het betrokken raadslid of de burgemeester.

Het raadslid kan zich bij een onderzoek laten vertegenwoordigen. De burgemeester beoordeelt het onderzoek, legt de resultaten voor aan de raad en kan daarbij een sanctie-advies geven. De raad vormt een oordeel op basis van de resultaten van de onderzoeken en

op het eventueel advies van de burgemeester. Elke vorm van partijpolitiek wordt in het raadsdebat vermeden.

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

Zie (4). Ook hier geldt dat de persoon in kwestie tijdig wordt geïnformeerd en dat hij/zij zich tijdens het onderzoek kan laten vertegenwoordigen. Een toevoeging: de raad oordeelt geheel zelfstandig omtrent de politieke consequenties van de eventuele integriteitschending. De burgemeester brengt hierover geen advies uit.

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

Zie (4). Het betreffende raadslid gaat met de griffier naar de loco-burgemeester. De loco-burgemeester gelast een vooronderzoek. Indien uit de resultaten van het vooronderzoek blijkt dat redenen aanwezig zijn het onderzoek voort te zetten, wordt door de loco-burgemeester contact opgenomen met de Commissaris van de Koning. De burgemeester wordt in kennis gesteld van het voornemen tot vooronderzoek. Hij kan zich laten vertegenwoordigen.

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

Zie (4). De burgemeester laat een vooronderzoek en een onderzoek uitvoeren onder leiding van de gemeentesecretaris. Het college beoordeelt de resultaten van het onderzoek en de eventueel op te leggen sanctie. De kwestie wordt vooralsnog niet aan de raad voorgelegd.

3. Communicatie

Wanneer een raadslid in een persoonlijk gesprek met de burgemeester een bindend advies krijgt, dan wordt dit advies op schrift gesteld.

De adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe zijn alleen het betreffende raadslid, de burgemeester en de griffier van het advies op de hoogte.

Wanneer een vooronderzoek naar een vermeende integriteitschending wordt ingesteld, dan wordt de betrokkene vooraf op de hoogte gesteld en wordt gevraagd naar diens visie, argumenten en motieven. Van deze handelwijze wordt slechts afgeweken als het gaat om een ernstige schending en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar zou komen als de betreffende persoon op de hoogte gesteld wordt.

Wanneer een vooronderzoek naar een vermeende integriteitschending wordt ingesteld en wordt geconcludeerd dat de verdenking ongegrond is, dan blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dat geval zijn het raadslid dat de melding heeft gedaan, degene die verdacht werd, de burgemeester en de griffier op de hoogte van de inhoud en van de conclusie van het vooronderzoek.

Ingeval er sprake is van de instelling van een vervolgonderzoek, dan wordt dit altijd besproken in het fractievoorzittersoverleg. Als het vervolgonderzoek leidt tot de conclusie dat er geen integriteitschending is begaan, dan wordt dit gemeld in het fractievoorzittersoverleg. De inhoud van het vervolgonderzoek blijft dan vertrouwelijk. Alleen de melder, degene die verdacht werd, de burgemeester, de griffier en de fractievoorzitters zijn op de hoogte.

Wanneer het vervolgonderzoek leidt tot de conclusie dat sprake was van een integriteitschending, dan legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek, begeleid door een beargumenteerd advies voor aan de raad. In dat advies staat tevens een sanctie opgenomen. Na het uitbrengen van het advies volgt het openbare raadsdebat. Teneinde de kans op onpartijdigheid zo groot mogelijk te houden neemt een ieder die kennis heeft van de kwestie de vertrouwelijkheid in acht zolang het debat nog niet is gevoerd. De burgemeester informeert de pers na afloop van het raadsdebat.

4. Leren door bewust te worden

De griffier maakt eens per twee jaar een geanoniseerd overzicht van de lessen die geleerd kunnen worden uit de adviezen die in die periode gegeven zijn en de resultaten van vooronderzoek en vervolgonderzoek. Dit gebeurt op zodanige wijze dat geen link kan worden gemaakt naar de betreffende personen.

Dit 'gentle agreement' zal worden geëvalueerd een jaar na de verkiezingen van 2014. Met het oog hierop:

- wordt na het aantreden van de nieuwe raad raadsbreed een introductieprogramma integriteit gevolgd;
- leggen de fractievoorzitters na het aantreden van de nieuwe raad het agreement voor aan de overige raadsleden in hun fracties, zodat de ervaringen van alle zittende raadsleden kunnen worden meegenomen in de evaluatie.

Vervolgens wordt dit agreement eens per twee jaar geëvalueerd door de burgemeester, de griffier en de fractievoorzitters, eventueel met begeleiding van interne of externe deskundigen. Desgewenst wordt het agreement bijgesteld.

Bij aanvang van iedere nieuwe raadsperiode 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 zijn vergadering besproken.

Aldus besloten in de raadsvergadering van de gemeente Medemblik op 8 december 2016

De griffier,

de voorzitter,

A. Reus

F.R. Streng

ⁱ Er zijn diverse sancties mogelijk, waaronder het vervallen van het lidmaatschap van de raad of de vernietiging van een raadsbesluit door de Kroon of door de bestuursrechter. De raad kan een motie van treurnis of afkeuring uitspreken of de fractie oproepen een disciplinaire maatregel te treffen. Een fractie kan desnoods iemand uit de fractie zetten. Hetzelfde geldt voor de partij die iemand uit de partij kan zetten. Als er sprake is van een zware schending kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden.