

Gedragscode Integriteit bestuurders Drechterland 2017

De raad van de gemeente Drechterland;

gelet op de artikelen 41c, tweede lid, en 69, tweede lid, van de Gemeentewet;

gehoord het presidium van 27 februari 2017;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 maart 2017

besluit:

de 'Gedragscode bestuurders Drechterland 2017' vast te stellen.

Inleiding

Deze inleiding maakt integraal onderdeel uit van deze gedragscode.

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen.

Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede)verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen. Vertrekpunt voor de politieke ambtsdrager is dan ook de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders) is er een afzonderlijke gedragscode. Onderhavige gedragscode heeft betrekking op de dagelijkse bestuurders: de burgemeester en de wethouders. Veel bepalingen zijn voor dagelijkse bestuurders en volksvertegenwoordigers gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. De gemeenteraad is een politiek orgaan.

In de volksvertegenwoordigingen worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van de gemeente. Deze politieke ambtsdragers krijgen het mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen.

Het handelen van het dagelijks bestuur en van de bestuurders staat ten dienste van de gemeente. De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordigende organen. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals

van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

Integriteit is een thema dat betekenis krijgt in het handelen. Een integriteitsbeleid dat alleen op papier bestaat is slechts een dode letter. Daarom moet het handelen van politieke ambtsdragers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling, en ook daarbij geeft de gedragscode ondersteuning. De code en de voorgestelde registraties zijn instrumenten. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Integer handelen kan alleen in een cultuur en organisatie waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nagestreefd. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur¹ benoemt een aantal kernwaarden van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit': 'het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat.' De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit.

Die voorschriften hebben betrekking op openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties in de codes zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstremgeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers moeten tegengaan. De politieke ambtsdrager is primair zelf verantwoordelijk voor zijn integriteit en hij zal zich daar in alle openheid over moeten verantwoorden.

De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur verbindt openheid en integriteit met de kernwaarden participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording. Al deze kernwaarden klinken in verschillende mate door in deze gedragscode.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

De gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor de burgemeester en de wethouders (artikelen 41c, tweede lid, en 69, tweede lid, van de Gemeentewet).

Artikel 1.1

Deze gedragscode geldt voor de burgemeester en voor de wethouders, maar richt zich ook tot de bestuursorganen.

Artikel 1.2

De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

Paragraaf 2. Voorkomen van belangenverstremgeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikelen 41a en 65 van de Gemeentewet)

Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de bestuurder de volgende eed (verklaring en belofte) af: 'Ik zweer (verklaar) dat ik om tot het ambt benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en belof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten uit het ambt naar eer en geweten zal vervullen.'

1) De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur (23 juni 2009) bevat basale beginselen van goed openbaar bestuur en is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om gewetensvol invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. De Code bevat geen juridisch afdwingbare normen.

Persoonlijke belangen

- Een bestuurder neemt niet deel aan de stemming over:
 - een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
 - de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij hoort (artikel 58 jo. artikel 28 van de Gemeentewet).
- Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden (artikel 2:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- Verboden overeenkomsten/handelingen: bestuurders mogen in geschillen, waar de gemeente (bestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar de gemeente bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ontheffing worden verleend (artikelen 41c, eerste lid, en 69, eerste lid, jo. artikel 15, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet).
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van een bestuurder sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikelen 36b en 68 van de Gemeentewet).
- Op overtreding van de incompatibiliteitenregeling staat uiteindelijk de sanctie van ontslag (artikelen 46, tweede lid, en 47 van de Gemeentewet).
- Vervulling nevenfuncties: voor bestuurders is bepaald dat zij geen nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Voor burgemeesters is daaraan toegevoegd dat zij evenmin nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Bestuurders melden het voornemen tot aanvaarding van de nevenfunctie aan de volksvertegenwoordiging. Voor de burgemeester geldt deze meldverplichting niet voor ambtshalve nevenfuncties (artikelen 41b en 67 van de Gemeentewet).
- Openbaarmaking nevenfuncties: bestuurders maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. Voor burgemeesters zijn ambtshalve nevenfuncties daarvan uitgezonderd. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis (artikelen 41b en 67 van de Gemeentewet).
- Openbaarmaking inkomsten nevenfuncties: fulltime bestuurders maken hun inkomsten uit nevenfuncties openbaar; de opgave van neveninkomsten wordt ter inzage gelegd op het gemeentehuis uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten (artikelen 41b en 67 van de Gemeentewet).
- Verrekening inkomsten nevenfuncties: bestuurders mogen geen vergoedingen ontvangen voor ambtshalve nevenfuncties; die worden in de gemeentekas gestort. Voor fulltime bestuurders is geregeld dat de inkomsten uit andere nevenfuncties voor een deel worden verrekend, volgens dezelfde verrekeningssystematiek als voor leden van de Tweede Kamer (artikelen 44 en 66 van de Gemeentewet).

Artikel 2.1.1

1. De burgemeester levert de gemeentesecretaris de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden, bij aanvang van het ambt. Als gaande het lidmaatschap een nieuwe nevenfunctie aanvaard wordt of de omstandigheden met betrekking tot een bestaande nevenfunctie wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de gemeentesecretaris.
2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a. de omschrijving van de nevenfunctie;
 - b. de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht;
 - c. of het al dan niet een nevenfunctie betreft uit hoofde van het ambt;
 - d. of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is; en
 - e. indien bezoldigd wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De gemeentesecretaris legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 2.1.2

1. De wethouder levert de gemeentesecretaris de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het ambt. Als gaande de uitoefening van het ambt een nieuwe nevenfunctie aanvaard wordt of de omstandigheden met betrekking tot bestaande nevenfuncties wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de gemeentesecretaris.
2. De informatie betreft in ieder geval:

- a. de omschrijving van de nevenfunctie;
 - b. de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht;
 - c. of het al dan niet een nevenfunctie betreft uit hoofde van het ambt;
 - d. of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is; en
 - e. indien bezoldigd – voor zover deze openbaar gemaakt moeten worden – wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De gemeentesecretaris legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 2.2

1. De burgemeester en de wethouders handelen in de uitoefening van hun ambt niet zodanig dat zij vooruitlopen op een functie na aftreden.
2. De wethouder bespreekt het voornemen tot tussentijdse aanvaarding van een functie na aftreden, met de burgemeester.

Artikel 2.3

1. Het college sluit oud-burgemeester(s) en oud-wethouders gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente.
2. De uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienstbetrekking bij de gemeente waar men burgemeester, onderscheidenlijk wethouder was. Voor werving, selectie en indiensttreding bij de gemeente zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4

1. Burgemeester en wethouders dragen een burgemeester of een wethouder niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.
2. Onder verbonden partij wordt verstaan hetgeen hieronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Toelichting

Artikelen 2.1.1 en 2.1.2

Zoals uit het opgenomen wettelijk kader blijkt, zijn er enkele verschillen in de wetgeving t.a.v. de openbaarmaking van (inkomsten uit) nevenfuncties tussen de burgemeester enerzijds en wethouders anderzijds. De nadere invulling daarvan in 2.1.1 en 2.1.2 is in lijn hiermee dan ook niet exact gelijk.

Artikelen 2.3 en 2.4

In deze bepalingen is de zogenaamde 'draaideurconstructie' geregeld. In 2.3 gedurende 1 jaar na aftreden de uitsluiting van betaalde werkzaamheden ten behoeve van de gemeente en in 2.4 de uitsluiting van benoeming als commissaris of bestuurslid van een 'verbonden partij', ofwel, kort samengevat, van een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Hiermee wordt mogelijke vriendjespolitiek voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.

Het begrip 'verbonden partij' is ontleend aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin staat dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Een financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de betrokken organisatie ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien die organisatie failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de organisatie haar verplichtingen niet nakomt.

En onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de voormalige gemeente, is niet uitgesloten. Dat kan van belang zijn in het kader van de re-integratie van de voormalige bestuurder en ter voorkoming van uitkeringslasten voor de gemeente. Uiteraard dienen daarbij de regels van werving en selectie en aanstelling te gelden die er voor iedereen zijn die bij de gemeente gaat solliciteren. De draaideurconstructie geldt natuurlijk niet bij aanvaarding van het raadslidmaatschap.

Het bepaalde in artikel 2.2, eerste lid, (vooruitlopen op een nieuwe functie na aftreden) geldt uiteraard evenzeer voor een functie bij de voormalige gemeente.

Paragraaf 3. Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht

Burgemeester en wethouders en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegenwoordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet). Het Reglement van Orde voor de gemeenteraad kan bepalingen bevatten die betrekking hebben op informatieverstrekking en de omgang met informatie.

Geheimhouding

- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht).
- Burgemeester en wethouders kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de burgemeester heeft die bevoegdheid. De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordiging. Ook de gemeenteraad onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie kan geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet).
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 van de Wetboek van Strafrecht).

Artikel 3.1

De burgemeester, respectievelijk de wethouder, zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

Artikel 3.2

De burgemeester, respectievelijk de wethouder, maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen niet openbare informatie.

Toelichting

Artikel 3.1

Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

Paragraaf 4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte

De eed of belofte die op grond van de artikelen 41a en 65 van de Gemeentewet moet worden afgelegd heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken. Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangen verstrengeling.

Artikel 4.1

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan de burgemeester respectievelijk de wethouder incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die de burgemeester respectievelijk de wethouder uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van de gemeente.
4. De gemeentesecretaris legt een register aan van de geschenken met een geschatte waarde van meer dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming de gemeente hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Artikel 4.2

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder accepteert geen lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden, tenzij dat behoort tot de uitoefening van de functie en de aanwezigheid beschouwd kan worden als functioneel.
2. Bij twijfel legt de burgemeester respectievelijk de wethouder de uitnodiging ter bespreking voor aan het college van b. en w.

Artikel 4.3

1. Invitaties voor excursies, evenementen en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan de gemeente legt de burgemeester respectievelijk de wethouder vooraf ter bespreking voor aan het college.
2. De burgemeester, onderscheidenlijk de wethouder maakt de excursies en evenementen die hij heeft aanvaard openbaar binnen één week nadat de excursie, onderscheidenlijk het evenement heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie deze kosten voor zijn rekening heeft genomen.
3. De informatie is via internet beschikbaar.
4. De informatie over buitenlandse reizen voor rekening van derden wordt binnen één week na terugkeer in Nederland opgenomen in het register, bedoeld in artikel 5.3, tweede lid.

Toelichting

Artikel 4.1

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de bestuurder kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties. Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door de bestuurder worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Artikel 4.2

Dit geldt ook als het gaat om werkbezoeken.

Artikel 4.3

Het gaat hier om excursies en evenementen die betrokkene als burgemeester onderscheidenlijk als wethouder aanvaardt. Excursies en evenementen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

Bij de artikelen 4.2 en 4.3. dienen eveneens als afwegingskader de motieven van de uitnodigende partij beoordeeld te worden. Het kan en mag er niet om gaan de onafhankelijke positie van de bestuurders te beïnvloeden.

Paragraaf 5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente

Wettelijk kader

Geen andere inkomsten

Een bestuurder geniet geen andere vergoedingen ten laste van de gemeente dan die bij of krachtens wet toegestaan zijn (artikelen 44 en 66 van de Gemeentewet).

Procedure van declaratie (modelverordening VNG)

Er zijn voor wethouders voorschriften opgenomen in de gemeentelijke verordening over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten bij de gemeente. Ook zijn in de gemeentelijke verordening voor wethouders voorschriften opgenomen over het (zakelijk) gebruik van een gemeentelijke creditcard.

Buitenlandse dienstreis voor wethouders (modelverordening VNG)

Als de wethouder in het gemeentelijk belang een reis buiten Nederland maakt, worden de in redelijkheid gemaakte noodzakelijke reis- en verblijfkosten vergoed. Voor een reis in het gemeentelijk belang buiten Nederland, niet zijnde een reis naar een Europese instelling, is vooraf toestemming van het college vereist.

De gemeenteraad kan aan deze toestemming voorwaarden verbinden.

Artikel 5.1

1. Het bestuursorgaan richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven en hanteren heldere proce-

- dures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de gemeente.
2. De burgemeester en de wethouder verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het kader van het eerste lid vastgestelde regels en procedures.

Artikel 5.2

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder meldt het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe aan het college. Hij verschaft daarbij informatie over het doel en de duur van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap dat meereist, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
2. De burgemeester, onderscheidenlijk de wethouder meldt daarbij tevens als hij voornemens is om de buitenlandse reis voor privédoeleinden te verlengen. De extra kosten van de verlenging komen daarbij volledig voor eigen rekening.
3. Het college betreft alle aspecten in de besluitvorming en informeert de gemeenteraad zo spoedig mogelijk over het genomen besluit.

Artikel 5.3

1. De burgemeester respectievelijk een wethouder legt verantwoording af over afgelegde buitenlandse dienstreizen. Hij maakt in ieder geval openbaar wat het doel, de bestemming en de duur van de buitenlandse dienstreis is geweest en wat daarvan de kosten waren voor de gemeente.
2. De gemeentesecretaris legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 5.4

Voor de toepassing van de artikelen 5.2 en 5.3 wordt onder buitenlandse dienstreis niet verstaan een dienstreis naar een Europese instelling of een dienstreis naar een buurgemeente in het buitenland.

Artikel 5.5

De burgemeester respectievelijk een wethouder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

Artikel 5.6

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeente ten eigen bate of ten bate van derden is niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Toelichting

Artikel 5.1

Aan bestuurders worden rechtspositionele voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van de bestuurders mogelijk maken.

Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

- a. *in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;*
- b. *indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;*
- c. *het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;*
- d. *voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.*

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de bestuurder zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van de bestuurder maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk.

De bestuurder zal zich uiteraard nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem/haar gelden.

Artikelen 5.2 en 5.3

Uitgangspunten zijn hier eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen. De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt uiteindelijk bij het college.

Ingevolge artikel 5.4 gelden de bepalingen van de artikelen 5.2 en 5.3 niet voor de meer reguliere (buitenlandse) dienstreizen naar een Europese instelling of een dienstreis naar een buurgemeente in het buitenland. Voor dergelijke (buitenlandse) reizen vormen deze bepalingen wel een belangrijke richtsnoer.

Buitenlandse reizen die worden gemaakt ten behoeve van de politieke partij zijn geen 'dienstreizen' en vallen dus niet onder de artikelen 5.2 en 5.3 en komen niet ten laste van de gemeente.

Artikel 5.6

Stelregel is dat privé gebruik van gemeentelijke voorzieningen niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert, zoals privégebruik van een mobiele telefoon.

Paragraaf 6. Uitvoering gedragscode

Artikel 6.1

De gemeenteraad bevordert de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorzien zij daarin.

Artikel 6.2

1. Op voorstel van de burgemeester maakt de gemeenteraad in ieder geval afspraken over:
 - a. de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder;
 - b. de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
 - c. de processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending van een politieke ambtsdrager van de gemeente (zie bijlage 1).
2. De afspraken, bedoeld in het eerste lid, maken deel uit van deze gedragscode.

Toelichting

Artikel 6.1

De gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling daarvan bij onduidelijkheden of leemtes.

Artikel 6.2

De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.

Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

De burgemeester krijgt de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar gemeente te bevorderen. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel met de volksvertegenwoordiging als binnen het bestuur. De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier of de gemeentesecretaris) kan hier in relatie tot de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol in spelen.

Goed denkbaar is ook dat de gemeenteraad met de burgemeester nadere afspraken maakt over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteitsschending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden. Al deze processuele en procedurele afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6.2, eerste lid, zijn niet uitputtend.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Drechterland in zijn openbare vergadering van 1 mei 2017.

*De raad voornoemd,
de griffier,
J.N.M. Commandeur*

*de voorzitter,
M. Pijl*

Bijlage 1, behorende bij artikel 6.2, lid 1c van de Gedragscode integriteit bestuurders gemeente Drechterland 2017.

Stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers

Algemeen

1. Onder politiek ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de fractievertegenwoordigers.
2. In gevallen waarin dit stappenplan niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het presidium.
3. Het stappenplan is openbaar en door derden te raadplegen.
4. Uitgangspunt bij het gebruik van dit stappenplan zijn de door de raad bij besluit van 27 maart 2017 vastgestelde 'Gedragscode integriteit raadsleden Drechterland 2017';
5. De burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de fractievertegenwoordigers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de gedragscode en dit stappenplan.

Melding

1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden gedaan bij de burgemeester en/of de griffier, die deze in behandeling neemt.
2. Meldingen over de burgemeester worden via de griffie gedaan bij het presidium. Het presidium wijst een van zijn leden aan – bijvoorbeeld de plaatsvervangend voorzitter van de raad – die in de plaats treedt van de burgemeester bij het zetten van de stappen volgens het stappenplan.

Vooronderzoek

1. Op basis van de ontvangen melding doet de burgemeester een vooronderzoek met toepassing van hoor en wederhoor.
2. Als de burgemeester na het vooronderzoek concludeert dat geen feitenonderzoek nodig is, stelt hij/zij een rapport op van zijn/haar bevindingen, en doet melding van zijn/haar conclusies aan degene die de melding heeft gedaan en aan de betrokken politieke ambtsdrager.
3. De melder en de betrokken politieke ambtsdrager kunnen, via de griffier, het presidium verzoeken te besluiten dat wel een feitenonderzoek noodzakelijk is.
4. Als de burgemeester na het vooronderzoek concludeert dat een feitenonderzoek nodig is, stelt hij/zij een rapport op van zijn/haar bevindingen, dat ter bespreking wordt voorgelegd aan het presidium.
5. De burgemeester besluit of alsnog een feitenonderzoek wordt ingesteld.
6. De betrokken politiek ambtsdrager wordt over het doen van het vooronderzoek en van de uitkomst van het onderzoek zo spoedig mogelijk geïnformeerd.
7. De melder wordt enkel geïnformeerd als wordt besloten geen feitenonderzoek in te stellen, tenzij zijn/haar medewerking bij het feitenonderzoek nodig is.
8. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek. De persoon tegen wie opzettelijk valse beschuldigingen zijn gedaan, kan daarvan aangifte doen bij de politie.

Feitenonderzoek

1. De burgemeester geeft opdracht tot een feitenonderzoek aan een interne- of externe onderzoekscommissie, dan wel een daartoe toegerust onderzoeksinstituut.
2. Een interne onderzoekscommissie bestaat uit de burgemeester en een door hem/haar aanwezig lid van het presidium, die in deze optreedt als vertegenwoordiger namens het presidium. De commissie wordt ambtelijk ondersteund. Aan deze commissie kunnen deskundigen worden toegevoegd.
3. Als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokken politiek ambtsdrager te klein is om voldoende objectief onderzoek te garanderen, dan wordt een externe onderzoekscommissie c.q. -instituut ingesteld.
4. Een externe onderzoekscommissie bestaat uit personen van buiten de organisatie.
5. De externe commissie stelt een multidisciplinair team samen, opdat de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is.

Opdrachtverstrekking

De burgemeester komt, na overleg met het presidium, een schriftelijke onderzoeksopdracht met de onderzoeker(s) overeen. In de opdracht staan in ieder geval vermeld de aanleiding, de onderzoeksopdracht en de verwachte duur en kosten van het onderzoek.

Kennisgeving aan betrokkene

1. De betrokken politiek ambtsdrager wordt over het instellen van een feitenonderzoek zo spoedig mogelijk na het besluit daartoe per brief geïnformeerd.
2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
 - a. een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van het onderzoek;
 - b. de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
 - c. de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden, die van belang kunnen zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Horen van betrokkenen en getuigen

1. De betrokken politiek ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
2. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee personen.
3. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/betrokkene.
4. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
5. Als de gehoorde weigert te tekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als de gehoorde dat wil, wordt er een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gehoorde bij het verslag gedaan.

Aangifte

1. Als er een vermoeden is van een misdrijf doet de burgemeester, na overleg met het presidium, aangifte bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.

Communicatie

De burgemeester zorgt voor de interne en externe communicatie.

Onderzoeksrapportage

1. Van het feitenonderzoek wordt een rapport opgesteld dat aan de burgemeester wordt aangeboden.
2. De rapportage bevat alle informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending.
3. De burgemeester biedt de onderzoeksrapportage aan de raad aan.
4. De rapportage wordt gelijktijdig aan de betrokken ambtsdrager aangeboden.
5. Wanneer de betrokken politiek ambtsdrager wethouder is, informeert de burgemeester ook het college over de onderzoeksrapportage.
6. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen of een motie in te dienen.

Besluitvorming

Bij een vastgestelde schending van de integriteit kan tegen de betreffende politiek ambtsdrager of over de schending een motie worden aangenomen dan wel aangifte bij de politie worden gedaan.

Formulier registratie integriteitsschendingen

1. De vermoedens van schendingen, de aard van de daarop volgende onderzoeken en de afdoeningen worden vastgelegd in het formulier 'registratie integriteitsschendingen'.
2. Jaarlijks wordt de raad schriftelijk geïnformeerd over het gevoerde integriteitsbeleid.

Nazorg

Het bestuur, de volksvertegenwoordiging en/of de politieke partij besteden aandacht aan de nazorg van de betrokken ambtsdrager en van het bestuursorgaan in brede zin.

Toelichting stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers

Algemeen

Als u een vermoeden heeft, dat een collega bestuurder zich mogelijk schuldig maakt aan een integriteitsschending, dan kunt u afwegen of u zelf contact opneemt met deze persoon. Er zou immers wellicht sprake kunnen zijn van een misverstand of onwetendheid. Mocht de gedraging zich daarvoor niet lenen, of u kiest er om andere redenen niet voor om het gesprek met de bestuurder aan te gaan, dan kunt u conform dit stappenplan een melding doen.

In gevallen waarbij het gedrag van een raadslid een fractievertegenwoordiger of een collegelid aan de orde komt, vindt na een eerste screening door de burgemeester (d.m.v. een vooronderzoek) in de meeste gevallen bespreking plaats in het presidium. Enkel als de burgemeester concludeert dat geen feitenonderzoek nodig is en de melder en betrokken politieke ambtsdrager zijn het daarmee eens, vindt geen verder vervolg plaats. Het is ook mogelijk te kiezen voor bespreking in de raad. Daarvoor is in casu echter niet gekozen. Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zo veel mogelijk te waarborgen, en de kans op onnodige beschadiging daarvan te beperken, is het van belang de kring van ingelichte personen zo klein mogelijk te houden. Daarom wordt ervoor gekozen de kwestie eerst alleen vertrouwelijk in het presidium te bespreken. In een later stadium, bijvoorbeeld als is besloten tot het instellen van een feitenonderzoek en de uitkomst daarvan kan worden gedeeld, vindt wel bespreking in de raad plaats. Voor de algemeen directeur en de griffier geldt de ambtelijke gedragscode.

Melding

In dit stappenplan wordt ervan uitgegaan dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het behandelen van de melding van integriteitsschendingen door politiek ambtsdragers.

De burgemeester kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending.

In voorkomende geval zal hij/zij dienen te beslissen of de bij hem/haar bekend geworden informatie aanleiding is om:

- een vooronderzoek te (laten) verrichten;
- een feitenonderzoek te (laten) verrichten;
- aangifte te doen.

Is sprake van een melding, waarneming of berichtgeving over een vermeende integriteitsschending door de burgemeester, dan treedt een raadslid die door het presidium daartoe is aangewezen – bijvoorbeeld de plaatsvervangend voorzitter van de raad – in de plaats van de burgemeester bij alle te zetten stappen in het stappenplan.

Vooronderzoek

Feiten en omstandigheden zoals die bekend worden aan de burgemeester, zijn niet altijd zonder meer aanleiding een feitenonderzoek in te stellen. Het starten van een feitenonderzoek heeft grote gevolgen voor zowel de betrokkenen als de organisatie. Daarom doet de burgemeester een eerste screening, een vooronderzoek, om het voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren (de melder of betrokkene kan bijvoorbeeld worden gehoord), alvorens eventueel te concluderen of een feitenonderzoek wel of niet nodig is. Hiermee kan ondervangen worden, dat de melding gebaseerd blijkt te zijn op niet op waarheid gestoelde geruchten.

Van het vooronderzoek wordt altijd een rapport van bevindingen opgesteld. Als de burgemeester vindt dat geen feitenonderzoek nodig is, meldt hij dat aan de melder en aan de betrokken politieke ambtsdrager. Deze zijn dan in de gelegenheid om een verzoek te doen aan het presidium. Wanneer het vooronderzoek hiertoe aanleiding geeft, kan in aansluiting op het vooronderzoek een feitenonderzoek worden ingesteld of aangifte worden gedaan.

Als het vermoeden bestaat dat opzettelijk een valse beschuldiging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld uit rancune), kan de persoon die het betreft daarvan aangifte doen (laster/smaad).

Feitenonderzoek

Door eigen waarneming of door een signaal van binnen of buiten de organisatie kan er aanleiding zijn voor een vermoeden van een integriteitsschending. Naar aanleiding van een vermoeden van een integriteitsschending kan de burgemeester genoodzaakt zijn aan het presidium voor te leggen dat zijns inziens een feitenonderzoek ingesteld dient te worden. In een feitenonderzoek wordt het waarheidsgehalte van signalen en/of vermoedens beoordeeld door na te gaan of deze op redelijke grond zijn gebaseerd. Concreet betekent dit dat een onderzoek wordt ingesteld naar de handelwijze van betrokkene. Betrokkenen en/of getuigen kunnen gehoord worden en eventueel andere onderzoeksmethoden kunnen worden aangewend om alle relevante feiten omtrent het vermoeden van de integriteitsschending in kaart te brengen. Er is een verschil in de onderzoeksmethoden die door de gemeente en door justitie kunnen worden gehanteerd.

Interne onderzoekscommissie

De burgemeester – het presidium gehoord hebbende – kan besluiten naar aanleiding van de integriteitsschending een interne onderzoekscommissie in te stellen. Een interne commissie bestaat uit minstens twee personen. Dat zijn de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het presidium. De burgemeester en het presidium bepalen welke persoon of personen worden belast met de ambtelijke ondersteuning van de onderzoekscommissie. Hiervan maakt in ieder geval de griffier onderdeel uit, tenzij de griffier onderwerp van onderzoek is.

De commissie kan een multidisciplinair team samenstellen waarin de benodigde kennis en expertise met het doen van feitenonderzoek aanwezig is. Hierbij kan worden gedacht aan juridische, financiële of ICT-expertise van buiten de organisatie. Dit is ook zinvol in verband met de benodigde objectiviteit en onafhankelijkheid bij het doen van het feitenonderzoek. Het instellen van een interne onderzoekscommissie zal niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. Met name als geen voldoende en/of geschikte mensen hiervoor te vinden zijn of als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokkenen te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. Dit kan immers leiden tot (politieke) spanningen en verstoorde verhoudingen in de toekomst.

Externe onderzoekscommissie

De burgemeester kan daarom in overleg met het presidium kiezen voor een externe onderzoekscommissie. Het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij (zoals een forensisch accountant of een particulier recherchebureau) is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Wel moet rekening worden gehouden met de consequenties die de commerciële achtergrond van een externe partij met zich meebrengt.

Procedures omtrent de wijze van onderzoek door een externe partij kunnen op sommige punten afwijken van relevante regelgeving binnen de overheid. Een forensisch accountant doet bijvoorbeeld geen onderzoek, wanneer de betrokkene niet mee wenst te werken.

Opdrachtverstrekking

Het besluit wie het onderzoek naar de integriteitsschending zal uitvoeren, is afhankelijk van de aard integriteitsschending, de benodigde onafhankelijkheid, de benodigde objectiviteit en aanwezige kennis en expertise. Afhankelijk van deze factoren kan het feitenonderzoek worden uitgevoerd door een interne commissie, een externe commissie of een externe partij (bijvoorbeeld: een forensisch accountant of een particulier recherchebureau). In de opdrachtverstrekking met een externe partij dient aandacht te worden besteed aan de lengte en intensiteit van het onderzoek. Gedurende het proces dient dit te worden gecontroleerd en zo nodig worden bijgestuurd. Aandachtspunt hierbij is dat voor veel organisaties met weinig ervaring op het gebied van feitenonderzoek het moeilijk is in te schatten hoe lang een onderzoek zal duren en hoeveel mankracht hiervoor nodig is. Dit bemoeilijkt het maken van concrete afspraken tussen opdrachtgever en de externe partij. Een externe partij heeft minder zicht op de interne verhoudingen en ontwikkelingen binnen een organisatie. Voordeel van het inhuren van een externe partij is dat wellicht minder druk kan worden uitgeoefend op de onderzoeker.

De burgemeester komt na overleg met het presidium schriftelijk een onderzoekopdracht met de gekozen onderzoekers overeen. De opdrachtverstrekking bevat ten minste de volgende punten.

- a. De aanleiding.
- b. Een duidelijk omschreven opdracht. De opdracht of de reikwijdte van het onderzoek kan wanneer noodzakelijk worden uitgebreid. Gedurende het onderzoek kan het voorkomen dat de integriteitsschending omvangrijker of complexer is dan vooraf kon worden ingeschat. In voorkomend geval zal steeds in overleg met de opdrachtgever moeten worden besloten over een eventuele uitbreiding van het onderzoek (bijvoorbeeld capaciteit, gebruikmaking bevoegdheden, meer mensen horen enz.). Een eventuele uitbreiding van het onderzoek wordt schriftelijk vastgelegd.
- c. De vermoedelijke duur van het onderzoek. De burgemeester dient op adequate wijze te reageren op een vermoeden van een integriteitsschending. Dit betekent, dat hij de verantwoordelijkheid heeft daadkrachtig een feitenonderzoek op te pakken. Zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van het onderzoek dient het feitenonderzoek dan ook binnen afzienbare tijd te zijn gedaan.
- d. De met het onderzoek gemoeide kosten (eventueel afgescheiden in een apart offertedeel). Wanneer het onderzoek wordt verricht door een externe partij zijn er enkele aanvullende aandachtspunten. Vastgesteld zal moeten worden van welke bevoegdheden de externe partij gebruik kan maken. Ook moet worden overeengekomen dat binnen de grenzen van dit stappenplan zal worden gewerkt. Het is tevens verstandig vast te stellen hoe lang het onderzoek mag duren en hoeveel onderzoekscapaciteit passend is om in te zetten.

Kennisgeving aan betrokkene

Voordat het feitenonderzoek kan worden gestart, zal de betrokken politiek ambtsdrager schriftelijk in kennis moeten worden gesteld van het feit dat er een feitenonderzoek naar zijn gedragingen wordt ingesteld. Daarnaast kan het wenselijk zijn dat deze mededeling hem tevens mondeling wordt gedaan.

Dit kan op het moment dat de burgemeester de schriftelijke kennisgeving in persoon uitreikt. Niet in alle gevallen zal het wenselijk zijn dat betrokkene onmiddellijk wordt geïnformeerd. Wanneer het onderzoeksbelang dit meebrengt, kan de schriftelijke kennisgeving worden opgeschort. De kennisgeving aan betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld, bevat de volgende onderwerpen:

- Een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van een onderzoek.
- Een mededeling dat betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord. Gedacht kan worden aan de situatie dat betrokkene, doordat hij in kennis wordt gesteld van het feitenonderzoek, mogelijk bewijsmateriaal kan/zal vernietigen.
- De mededeling dat wanneer andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstreken tot die feiten en omstandigheden.

Het onderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Dit houdt in dat alle belangen (de belangen van betrokkene, het belang van het onderzoek, het belang van de organisatie en de belangen van getuigen) worden gewogen. Zorgvuldig onderzoek heeft dan betrekking op de vraag hoe belangen dienen te worden afgewogen. Er dient zodanig rekening te worden gehouden met de persoonlijke belangen van betrokkene dat zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer. Zorgvuldigheid heeft evenzeer betrekking op het feit dat achteraf verantwoording moet kunnen worden afgelegd over alle beslissingen en (onderzoeks)handelingen voorafgaand aan en gedurende het onderzoek. Teneinde dit mogelijk te maken, dienen de burgemeester en de onderzoekers hun beslissingen en handelingen behoorlijk te documenteren.

Sterk samenhangend met zorgvuldigheid is het uitgangspunt dat onderzoekers zich dienen te onthouden van onoorbare handelingen. Op verschillende plaatsen wordt dit punt in dit stappenplan nader uitgewerkt. Zo komt in de paragraaf over 'het horen van betrokkene' aan de orde dat onderzoekers zich dienen te onthouden van fysieke druk en het misleiden van betrokkene.

Horen van betrokkene en getuigen

Gedurende het feitenonderzoek kan betrokkene worden gehoord. Het horen dient op zorgvuldige wijze te geschieden. Dit houdt in dat de betrokkene voor het gesprek dient te worden geïnformeerd over de aard en mogelijke duur van het gesprek. Betrokkene kan zich tijdens het gesprek laten bijstaan door een raadsman. Ook dienen onderzoekers zich voor, tijdens en na het gesprek te onthouden van het doen van misleidende mededelingen of gedragingen en het toepassen van psychische en/of fysieke druk of dwang.

Dit houdt verband met het feit dat betrokkene in vrijheid zijn verklaring moet kunnen afleggen. Dat betrokkene door middel van het afleggen van verklaringen medewerking moet verlenen aan het feitenonderzoek is niet in enig voorschrift neergelegd. Wel mag van een politieke ambtsdrager, aan wiens integriteit extra hoge eisen mogen worden gesteld, worden verwacht dat hij openheid van zaken geeft in een situatie waarin gerechtvaardigde twijfel is gerezen aan zijn integriteit.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat het gesprek als bewijs kan worden geaccepteerd, is het noodzakelijk gesprekken in koppels van twee onderzoekers te voeren. Van het gesprek wordt door de onderzoekers verslag gemaakt.

Onderzoekers kunnen zowel mensen van binnen de organisatie als van buiten de organisatie als getuige horen. De getuigen werkzaam binnen de organisatie, zijn verplicht mee te werken aan het feitenonderzoek. Dit vloeit rechtstreeks voort uit hun dienstverband. Wanneer een ambtelijke getuige niet wil meewerken, geldt dit als plichtsverzuim. De medewerking houdt in dat de getuige verplicht is informatie te verschaffen ten behoeve van het onderzoek. De informatie die de getuige verstrekt, dient op waarheid te berusten.

Voor het gesprek plaatsvindt, dient de getuige op de hoogte te worden gesteld van de aard en de mogelijke duur van het gesprek. Daarnaast dient te worden meegedeeld dat de getuige zich kan laten bijstaan door een raadsman. Het collectief horen van getuigen is geen betrouwbare methode voor het verkrijgen van objectieve informatie. Door onderzoekers wordt van het gesprek een verslag gemaakt.

Duidelijk moet zijn wie wat heeft verklaard, hetgeen impliceert dat verklaringen moeten zijn voorzien van de naam van de getuige en diens handtekening respectievelijk een datum. Het anoniem afleggen van een verklaring is niet ten principale verboden, doch een dergelijke verklaring is alleen toelaatbaar in combinatie met ander, verifieerbaar bewijsmateriaal, en alleen indien het handhaven van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden noodzakelijk is. Aan anonieme verklaringen wordt over het algemeen slechts aanvullende bewijskracht toegekend. Het feitencomplex mag niet enkel bestaan uit een anoniem afgelegde verklaring. Tijdens het feitenonderzoek zal van de verschillende onderzoekshandelingen verslag moeten worden opgemaakt. Een goede verslaglegging is een solide schriftelijke basis, waarmee de burgemeester en de onderzoekers zich een oordeel kunnen vormen over de vermoedelijke integriteitsschending.

Het onderzoek dient voor alle partijen inzichtelijk te zijn en de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek moet kunnen worden getoetst. Een adequate verslaglegging maakt inzichtelijk in hoeverre overeenstemming of verschil van mening bestaat tussen de verschillende partijen omtrent de toedracht, feiten en omstandigheden met betrekking tot het vermoeden van de integriteitsschending.

Aandachtspunten verslaglegging van de gesprekken

Van de gesprekken met de betrokkene(n) en de getuigen dient door de onderzoekers verslag te worden opgemaakt. Het interview dient met twee personen te worden afgenomen. Het verslag dient een zo getrouw mogelijke weergave te zijn van hetgeen tijdens het gesprek aan de orde is geweest. Hierna kan het verslag worden voorgelegd aan de betrokkene/de getuige(n).

Willen de verslagen voldoende bewijskracht hebben, dienen deze door degene die aan het gesprek hebben deelgenomen te worden ondertekend. Dit betekent dat het verslag moet worden ondertekend door zowel onderzoekers als degenen die zijn geïnterviewd (betrokkene en getuige(n)). De ondertekening houdt in dat op elke pagina van het gespreksverslag een paraaf gezet wordt. Hierbij dient de mogelijkheid aan betrokkene(n) of getuige(n) te worden geboden commentaar te geven op het gespreksverslag.

Weigert een betrokkene het gespreksverslag te ondertekenen, dan wordt daarvan door de onderzoekers in het verslag, zo mogelijk met vermelding van de redenen, melding gemaakt. Het verslag wordt aan het dossier toegevoegd.

Er kan worden gekozen om aanstonds een verslag op te maken en dit onmiddellijk na het beëindigen van het gesprek te laten ondertekenen. Groot voordeel van een dergelijke werkwijze is dat het praktisch is, in die zin dat het wellicht minder aanleiding zal geven tot discussies over de tekst van het verslag. Er kan ook worden gekozen het verslag op een later moment (doch wel zo spoedig mogelijk, dat wil zeggen binnen enkele werkdagen) op te maken en ter ondertekening aan betrokkene/getuige(n) op te sturen. Er dient hierbij een termijn (5 werkdagen) te worden gesteld om het verslag terug te sturen met schriftelijke opmerkingen. In het geval dat onderzoekers en de betrokkene/getuige(n) het niet eens kunnen worden over de tekst van het verslag kan een rapport aan het verslag worden toegevoegd, waarin de afwijkende opinie van betrokkene/getuige(n) wordt opgenomen.

Aangifte

Als de inschatting is dat er vermoedelijk een misdrijf heeft plaatsgevonden, dient aangifte te worden gedaan. De onderzoekers plegen hiertoe overleg met de burgemeester, die vervolgens na overleg met het presidium de beschikbare gegevens aan de politie voorlegt, eventueel na overleg met de Officier van Justitie. Alle op dat moment bekende informatie wordt aan de politie ter beschikking gesteld. Let op, de aangifte kan al plaatsvinden na de vooronderzoekfase. Als op enig moment bekend wordt dat de aangifte niet verder wordt opgepakt (bijvoorbeeld als de Officier van Justitie vervolging niet opportuun acht), kan het eigen onderzoek weer worden opgestart.

Communicatie

In dit stappenplan zijn verschillende momenten genoemd, wanneer communicatie plaatsvindt tussen de burgemeester (of onderzoekers) en de betrokkene.

Deze momenten zijn onder meer:

- de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem is gestart;
- het horen van de betrokkene zelf;
- het eventueel ter inzage geven van bepaalde onderzoeksresultaten;
- de mededeling dat het onderzoek naar hem is afgesloten.

Naast bovengenoemde contactmomenten kan er behoefte zijn aan verdere informatieuitwisseling. Betrokkene zal informatie willen hebben omtrent de gang van zaken tijdens het onderzoek en de voortgang van het onderzoek. Dit kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Voorstelbaar is dat het voor de bewijsvergaring niet bevorderlijk is om alle informatie lopende het onderzoek aan betrokkene ter verstrekken. De burgemeester en de onderzoekers zullen zorgvuldig moeten omgaan met het verstrekken van informatie. Daarom wordt de communicatie vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie intern

Informatieverschaffing aan presidium en raad is belangrijk. In de eerste plaats om ongewenste geruch-tenvorming tegen te gaan en in de tweede plaats om als organisatie te laten zien dat wordt opgetreden tegen (vermeende) integriteitsschendingen. Het spreekt vanzelf dat de communicatie zorgvuldig dient te geschieden. Er zal rekening moeten worden gehouden met de verschillende belangen. Belangen die moeten worden afgewogen, zijn onder meer de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, het onderzoeksbelang, het voorkomen van onrust binnen de organisatie en het openbaar of besloten behandelen van de uitkomsten van het onderzoek. Deze informatie wordt vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie extern

De burgemeester zal zich bewust moeten zijn van de rol die de media kunnen spelen tijdens een feitenonderzoek. Hij dient met ondersteuning van het hoofd communicatie in overleg met het presidium, de griffier en de gemeentesecretaris op een verantwoorde manier informatie te verstrekken.

De aard van de integriteitsschending en het onderzoeksbelang spelen hierbij een rol. De burgemeester staat voor de taak een balans te vinden tussen enerzijds het belang van het onderzoek en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en anderzijds het belang van transparantie en het voorkomen dat het idee ontstaat dat de zaak 'in de doofpot' verdwijnt. Er kan en mag niet te krampachtig worden omgegaan met het verstrekken van informatie. Wel moet er voor worden gewaakt het onderzoek te frustreren door het voorbarig naar buiten brengen van informatie. Onnodige beschadiging van personen moet worden voorkomen.

Informatieverstrekking aan de media dient plaats te vinden via één kanaal, te weten het hoofd communicatie. Kortom, komt er een vraag van de media, dan gelden de volgende gedragsregels:

- de persvraag wordt gemeld bij de burgemeester;
- de burgemeester bereidt in overleg met het hoofd communicatie de beantwoording voor;
- de vraag wordt gepast, transparant en zakelijk beantwoord;
- voor de inhoudelijke check van het antwoord kan de burgemeester advies inwinnen bij deskundigen;
- de burgemeester draagt zorg voor de mondelinge en schriftelijke beantwoording van de vraag.

Onderzoeksrapportage

De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de burgemeester. Dit rapport behoort alle informatie te bevatten die voor de burgemeester nodig is om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending. Ook betrokkene zal zich een oordeel moeten kunnen vormen over het onderzoek en eventueel het onderzoek op zijn rechtmatigheid moeten kunnen (laten) toetsen. Hiervoor is een deugdelijke rapportage nodig.

Inhoud rapportage

In de rapportage dienen de volgende aspecten in ieder geval aan de orde te komen: De onderzoeksopdracht met eventuele uitbreidingen, mocht dit tijdens het onderzoek naar de integriteitsschending noodzakelijk zijn gebleken. Betrokkene kan zijn eventuele bedenkingen bijvoorbeeld naar voren brengen tijdens de verantwoordings-c.q. de zienswijzeprocedure. Een beschrijving van de casus, waarin helder naar voren wordt gebracht wat de uitgangspunten voor het onderzoek geweest zijn en welke feiten en omstandigheden hierbij een rol hebben gespeeld. De relevante regelgeving.

Onderzoeksresultaten.

Geen aanbevelingen omtrent het beoordelen van het feitencomplex in het rapport. Het is de taak van de burgemeester om op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden met betrekking tot de integriteitsschending. De onderzoekers dienen zich te onthouden van het geven van een opvatting over welke consequenties zouden moeten worden verbonden aan de door hen onderzochte feiten. Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen. Door het spanningsveld tussen objectief (descriptief) onderzoek en het vormen van een (normatief) oordeel moeten deze taken gescheiden worden gehouden.

Aanbieding rapport aan de burgemeester

Nadat de inhoud van het rapport is vastgesteld door de onderzoekers, kan het worden aangeboden aan de burgemeester. Hij/zij zal primair moeten bezien of de vastgestelde feiten in het rapport al dan niet aanleiding geven tot het kwalificeren van de feiten als ongewenst handelen. Hij/zij zal vervolgens aan het presidium of de raad ter overweging moeten voorleggen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft maatregelen te formuleren. Dit is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. Er kunnen ook aanbevelingen tot verbeteringen/wijziging van procedures worden gedaan als geen sprake blijkt te zijn geweest van een integriteitsschending. De burgemeester verstrekt het rapport aan de betrokkene en aan het college als de betrokkene een wethouder betreft.

Besluitvorming

Buiten die gevallen, waarin het handelen van een politiek ambtsdrager strafrechtelijk aan de kaak wordt gesteld, kan het doen en laten van een politiek ambtsdrager in de openbaarheid soms als bedenkelijk worden aangemerkt. Men kan elkaar daarop aanspreken en er een oordeel over hebben. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan worden besloten:

- a. het dossier te sluiten omdat er geen integriteitsschending heeft plaatsgevonden
- b. aangifte te doen bij de politie
- c. een motie aan te nemen
- d. aanbevelingen te doen

Er zijn diverse maatregelen die ter overweging aan de raad kan worden meegegeven, zoals motie van wantrouwen, al dan niet gevolgd door politiek ontslag (artikel 43 of 49 Gemeentewet), het ontnemen van het lidmaatschap door de partij, motie van afkeuring en een motie van treurnis.

Formulier Registratie integriteitsschendingen

Tot slot wordt voor de registratie van vermoedens van schendingen, de onderzoeken en de afdoeningen gebruik gemaakt van een standaard formulier, het formulier 'registratie integriteitsschendingen'. Dit formulier en een toelichting daarbij wordt bij dit stappenplan opgenomen.

Nazorg

Een integriteitsonderzoek heeft een flinke impact op (de reputatie van) de betrokken politieke ambtsdrager. Dat geldt alleen al voor het feit dat een onderzoek naar hem is gedaan, ongeacht de uitkomst ervan. Het is dan ook van belang om als bestuur en volksvertegenwoordiging of wellicht als politieke partij nadere aandacht te besteden aan de nazorg van de betrokken ambtsdrager en van het bestuursorgaan in brede zin. Niet alleen voor de betrokkene zelf, maar ook voor de organisatie kan het na-ijleffect groot zijn. Het kan ook goed zijn om enige tijd na het afsluitende debat over het onderzoek een evaluatiegesprek te plannen (buiten de vergadering). aan dit gesprek kunnen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren deelnemen die behoefte hebben aan een evaluatie.