

Protocol gemeenteraad van Venlo voor mogelijke integriteitsschendingen door burgemeester, raadslid of wethouder

De raad van de gemeente Venlo;
gelezen raadsvoorstel 5 , registratienummer 1249103;
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet
besluit(en) vast te stellen:

Protocol gemeenteraad van Venlo voor mogelijke integriteitsschendingen door burgemeester, raadslid of wethouder

Inleiding

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard...

De schade van (mogelijke) integriteitsschendingen is aanzienlijk en treedt ook pijlsnel op. Dit was altijd al zo, maar sinds sociale media breed ingang hebben gevonden is het effect exponentieel toegenomen. Daarbij wordt niet alleen de persoon in kwestie getroffen. De gemeenteraad, het college de ambtenaren en zelfs de inwoners lijden reputatie- en imagoschade.

Dat maakt het dubbel belangrijk om steeds met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te handelen. Om dit te waarborgen dient dit protocol. Het beschrijft de processtappen en bijbehorende verantwoordelijkheden.

Iedereen weet kortom wie wat moet doen en vanuit welke rol. Daarmee lossen we niet alles op maar een protocol biedt in elk geval houvast in spannende tijden. Door stapsgewijs te handelen stellen we elkaar in staat om de geruchten te scheiden van de feiten en de meningen van de conclusies.

Ik wens onszelf en Venlo toe dat we dit protocol nooit nodig zullen hebben. Realistischer is de verwachting dat we hier met elkaar over in gesprek zullen blijven. Zoals het hoort.

Antoin Scholten
burgemeester van Venlo

Hoofdstuk 1 - Drie uitgangsprincipes

1. Onpartijdige handhaving.

Gedragscodes voor de gemeenteraad, college en burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitsschendingen en leggen zo de minima vast waaraan ons handelen moet voldoen. Over die minima zijn wij het eens. De kern is dat de zuiverheid van besluitvorming door die minima wordt gewaarborgd. Omdat wij het over de minima eens zijn, is er geen enkele reden de handhaving ervan inzet te maken van partijpolitiek. Ook het verschil tussen oppositie en coalitie mag in de handhaving geen rol spelen. Gebeurt dat toch, dan is de kans bijzonder groot dat er onrecht geschiedt. Uit het beginsel van 'onpartijdige handhaving' volgt dat wij allemaal de discipline zouden moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitsschendingen boven de partijen te gaan staan.

2. Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitsschendingen van politici heeft dat er echter in een aantal gevallen toe geleid dat er in de media (voor-)veroordeling heeft plaatsgevonden, voordat er onderzoek is gedaan. Het gevolg is dat er sprake is van willekeur, dat individuele politici die (onschuldig?) onder verdenking komen te staan grote schade oplopen en dat de geloofwaardigheid van de politiek wordt aangetast. Het is daarom zaak dat wij allen bij een integriteitsschending de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling van een kwestie de groep die erbij betrokken is zo klein als mogelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van een integriteitsschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende maatregel, mag en moet de kwestie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een schending heeft begaan heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de handeling die mogelijk een schending is, is uitgevoerd. Heb je er weet van dat iemand van plan is iets te doen dat mogelijk een integriteitsschending zou betekenen, dan word je geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Ieder raadslid, wethouder of burgemeester, die twijfelt –uit zichzelf of op geleide van een ander- of een voorgenomen handeling een schending is, heeft recht op vertrouwelijk advies

van zijn omgeving. Komt iemand onder de verdenking te staan dat hij of zij een integriteitschending begaan heeft, dan dient er via een vooronderzoek vastgesteld te worden of het vermoeden een onderzoek rechtvaardigt. Zijn er gronden, dan moet er een objectief onderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Als er een maatregel moet volgen, moet deze maatregel passend zijn en in verhouding.

Hoofdstuk 2 – Wie doet wat?

Algemeen

De burgemeester is verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (artikel 170, tweede lid Gemeentewet). In het protocol is vastgelegd op welke wijze de burgemeester hieraan invulling geeft indien een raadslid een redelijk vermoeden heeft van een schending van bestuurlijke integriteit door de burgemeester, een raadslid of een wethouder.

Zeven Rollen: wie doet wat?

1. Burgemeester
 - Is sparingpartner voor raadsleden bij een (eigen) vermoeden van een misstand.
 - Geeft, bij twijfel over een voorgenomen handeling van een raadslid, bindend advies aan het raadslid over de vraag of die handeling een schending oplevert.
 - Doet, in geval van een vermoeden van een schending, vooronderzoek (c.q. laat vooronderzoek doen) naar de vraag of die verdenking grond heeft.
 - Informeert, in geval van een vermoeden van een schending, de betrokkenen.
 - Geeft indien nodig opdracht voor integriteitsonderzoek.
 - Beoordeelt de resultaten van het onderzoek
 - Doet een voorstel voor een passende maatregel aan de raad.
 - Voert, indien hij dit wenst, overleg met het presidium over de onderzoeksresultaten en het advies.
 - Legt de onderzoeksresultaten en, voor zover het onderzoek betrekking heeft op een raadslid, het eigen advies voor aan de raad.
 - Doet eventueel aangifte.
 - Bij alle hiervoor genoemde stappen kan de burgemeester, indien hij dat wenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.
2. Fractievoorzitter
 - Informeert fractiegenoten over de regels uit wetgeving en de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitsrisico's.
 - Steunt een raadslid dat twijfelt, dat een melding doet (of wil doen), dat onder verdenking van een schending staat.
3. Presidium
 - Bekijkt samen met de burgemeester en de griffier de agenda van de raad, met het oog op mogelijke integriteitsrisico's.
 - Zorgt ervoor dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter worden gewaarschuwd als zij integriteitsrisico's lopen.
 - Vormt een klankbord voor de burgemeester waarmee deze tussentijds kan overleggen over trajecten rond vermeende schendingen, als hem dat raadzaam lijkt.
4. Gemeenteraad
 - Beoordeelt de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending.
 - Spreekt zich uit over een passende maatregel.
 - Legt de eventuele maatregel op.
5. Griffier
 - Is klankbord (vertrouwenspersoon) voor raadsleden bij een (eigen) vermoeden van een misstand. Een klankbord fungeert als vertrouwenspersoon voor het raadslid, zijnde een vertrouwelijk aanspreekpunt voor vragen en/of problemen op het gebied van integriteit.
 - Adviseert gevraagd en ongevraagd burgemeester, de raad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.
 - Ondersteunt het presidium en de gemeenteraad bij een zorgvuldige omgang met een vermoeden en de uitkomsten en vervolg van het (voor) onderzoek.
 - Zorgt voor een zorgvuldige afstemming indien vermoedens en onderzoeken de griffie raakt.
6. Gemeentesecretaris

- Is klankbord (vertrouwenspersoon) voor wethouders bij een (eigen) vermoeden van een misstand. Een klankbord fungeert als vertrouwenspersoon voor de wethouder, zijnde een vertrouwelijk aanspreekpunt voor vragen en/of problemen op het gebied van integriteit.
 - Adviseert gevraagd en ongevraagd de burgemeester, het college en wethouders bij de invulling van hun rol.
 - Zorgt voor een zorgvuldige afstemming indien vermoedens en onderzoeken de ambtelijke organisatie raken.
7. Kabinetschef
- Adviseert gevraagd en ongevraagd de burgemeester ter zake van zijn (wettelijke) verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.
 - Adviseert de burgemeester inzake een bindend advies voor een raadslid bij een voorgenomen handeling
 - Voert in opdracht van de burgemeester vooronderzoek uit c.q. begeleidt de extern onderzoeker.
 - Voert in opdracht van de burgemeester feitenonderzoek uit c.q. begeleidt extern onderzoeker.
 - Adviseert de burgemeester over de resultaten van het onderzoek (conclusies) en een eventueel passende maatregel.
 - Ondersteunt de burgemeester bij het doen van aangifte.

Hoofdstuk 3. Begrippen

- a. Vermoeden van een misstand

Een op een redelijke grond gebaseerd vermoeden van een raadslid dat er sprake is van een misstand.

- b. Melding

De melding van een vermoeden van een misstand op grond van dit protocol.

- c. Melder

Het raadslid dat een vermoeden van een misstand heeft gemeld op grond van dit protocol;

- d. Vooronderzoek

Na melding van een vermoeden van een misstand wordt vooronderzoek verricht of er voldoende grond/aanleiding/legitimatie is om een onderzoek op te starten.

- e. Maatregel

kan genomen worden nadat is komen vast te staan dat er sprake is van een schending van de integriteit

Hoofdstuk 4 - Afwegingen

Een raadslid kan twijfelen over:

1. Eigen voorgenomen of al uitgevoerde handelingen;
2. Voorgenomen of al uitgevoerde handelingen van een ander raadslid;
3. Handelingen van een lid van het college van B&W;

1. Twijfels ten aanzien eigen handelingen

(1a)

Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling. Hij vraagt de griffier om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de griffier aangeeft dat het om een ingewikkelde kwestie gaat of als het raadslid het niet met het advies van de griffier eens is, stappen ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en externe deskundigen) een bindend advies. Het raadslid volgt dit advies op.

Let op: Als een raadslid van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt het raadslid dit zelf bij de raad. Gebeurt dat niet, dan meldt de burgemeester in de gemeenteraad dat er van zijn advies wordt afgeweken.

Let op: Het komt voor 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 de zaak verschillend beoordelen. Bij een dergelijke 'hard case' is het natuurlijk aan het raadslid zelf welke keuze hij maakt over de nog uit te voeren handeling.

(1b)

Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling. Hier geldt dezelfde procedure als onder (1a). Mocht de conclusie zijn dat er van een schending geen sprake is, is de zaak afgedaan. Mocht de

gedeelde conclusie zijn dat de handeling een schending was, dan overleggen burgemeester en raadslid over de volgende stappen.

Het raadslid zal in ieder geval de raad laten weten een schending te hebben begaan en waar mogelijk die ongedaan maken of goedmaken.

De burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook een maatregel nodig is en adviseert daarover aan de raad. De burgemeester laat zich daarbij eventueel door deskundigen adviseren. Het feit dat het raadslid de kwestie zelf aanhangig heeft gemaakt, wordt daarbij uiteraard meegewogen – naast factoren als de ernst van de schending en eventuele recidive.

Het laatste woord is aan de raad: op basis van het advies van de burgemeester beslist de raad over een eventuele maatregel.

2. Twijfels t.a.v. het handelen van een ander raadslid

(2a)

Een raadslid twijfelt over een nog niet uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij waarschuwt de ander, verwoordt zijn twijfels, verwijst het betreffende raadslid naar de griffier en de burgemeester en verwijst ten slotte naar dit protocol. Zie verder de procedure bij (1a).

(2b)

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij bespreekt dit met de ander, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Als de ander hierdoor twijfelt over de al uitgevoerde handeling: zie de procedure bij (1b).

Als de ander zelf niet twijfelt over de al uitgevoerde handeling vraagt het raadslid aan de griffier of die handeling een schending zou zijn. De griffier geeft daarover een advies. Wijst dat advies erop dat de vermeende handeling een schending zou zijn, dan overleggen beiden met de burgemeester. Indien het een wethouder betreft adviseert de gemeentesecretaris.

Let op: het raadslid doet zelf geen vooronderzoek. Dat is aan de burgemeester.

Is na het vooronderzoek de conclusie van de burgemeester dat er geen grond is voor de verdenking, dan is de zaak afgedaan. Komt uit het vooronderzoek dat het raadslid dat onder verdenking is komen te staan zelf erkent een schending te hebben begaan, zie verder de procedure bij (1b).

Komt uit het vooronderzoek dat er gronden zijn voor de verdenking dat er een integriteitschending heeft plaatsgevonden, maar dat er geen sprake van erkenning is door het betreffende raadslid, dan gelast de burgemeester een onderzoek door deskundigen, zie procedure in hoofdstuk 5.

3. Twijfels ten aanzien van het handelen van een lid van het college van B&W.

(3a)

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een wethouder. Zie (2b).

Let op: In dit geval beoordeelt de raad geheel zelfstandig de politieke consequenties die de eventuele schendingen moeten hebben. Daarover adviseert de burgemeester niet.

(3b)

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de burgemeester. Zie (2b). In plaats van naar de burgemeester, gaan raadslid en eventueel griffier naar de loco-burgemeester. Als er na vooronderzoek reden is om een onderzoek in te stellen, wordt de Commissaris van de Koning erbij betrokken.

NB

Bij een vermoeden van een integriteitschending door een medewerker van de gemeente, een griffiemedewerker of de griffier wordt melding gemaakt bij de burgemeester waarna de Arbeidsvoorwaarderegeling gemeente Venlo (AGV) van kracht wordt.

Hoofdstuk 5 Proces

De burgemeester ontvangt een melding van een vermoeden van een misstand. Op dat moment wordt het volgende proces opgestart.

1. Melding

- a. Een raadslid met een vermoeden van een misstand kan daarvan melding doen bij de burgemeester.
- b. De burgemeester bevestigt (schriftelijk) de ontvangst van de melding aan de melder.
- c. De burgemeester houdt na ontvangst van de melding de regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging.

2. Beoordeling van een melding

- a. Na ontvangst van de melding beoordeelt de burgemeester de melding
- b. De burgemeester informeert de melder over de beoordeling.
- c. De beoordeling kan leiden tot de volgende uitkomsten:
 - Het gaat om een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen. Als er sprake is van een dergelijke lichte misstand (bijv. omgangsvormen) bespreekt de burgemeester dit (vertrouwelijk) met het betrokken raadslid of wethouder;

- Het is nog niet duidelijk of er een echt feitenonderzoek nodig is. Er is eerst vooronderzoek nodig. Dit vooronderzoek vindt in opdracht van de burgemeester plaats.
- Er zijn onvoldoende aanwijzingen (of het vermoeden is onvoldoende waarschijnlijk) voor feitenonderzoek. Als er onvoldoende aanwijzingen zijn om te constateren dat er sprake is van een integriteitschending bespreekt de burgemeester dit (vertrouwelijk) met het betrokken raadslid of wethouder.
- Er is voldoende aanleiding voor onderzoek en er wordt een feitenonderzoek gestart. Feitenonderzoek is nodig om te beoordelen of signalen en/ of vermoeden over schendingen van integriteit op waarheden en derhalve redelijke gronden berusten. De burgemeester geeft opdracht tot het instellen van een feitenonderzoek. Indien de schending zich richt op een gedraging van de burgemeester dan ligt de coördinatie van het onderzoeksproces bij de loco burgemeester en zo nodig (na vooronderzoek) bij de commissaris van de koning.
- Er is (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Alsdan dient door de burgemeester aangifte te worden gedaan van een strafbaar feit. Na aangifte bepaalt het OM of onderzoek nodig is. Een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoeken sluiten elkaar niet uit. Het doen van onderzoek door het OM staat derhalve los van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Wel dient voorkomen te worden dat onderzoekers elkaar belemmeren of er dubbelwerk wordt gedaan (betrokkenen dubbel worden belast).
- De melding is niet ontvankelijk omdat het protocol niet van toepassing is.
- Er dreigt een schending (nog geen sprake van een schending) dan wordt geen onderzoek verricht. De burgemeester bespreekt dit dan (vertrouwelijk) met het betrokken raadslid of wethouder

3. Onderzoeksvoorstel

- a. Indien tot de beoordeling wordt gekomen dat feitenonderzoek moet worden gestart stelt de burgemeester een onderzoeksvoorstel (incl. opdrachtformulering) op.
- b. De burgemeester verleent opdracht voor het onderzoek.

4. Functie-uitoefening

- a. Primair is het aan het raadslid zelf om te beslissen om lopende het onderzoek zijn functie al dan niet (tijdelijk) neer te leggen.
- b. Indien het onderzoek zich richt op schending van artikel 15 gemeentewet kan de burgemeester, na overleg met het presidium, het raadslid of de wethouder lopende het onderzoek schorsen. In de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad wordt dit besluit voorgelegd aan de gemeenteraad.
- c. Gedurende het onderzoek kan de burgemeester het betrokken raadslid of de wethouder de toegang tot bepaalde ruimtes ontzeggen.

5. Uitvoering onderzoek

Nadat de opdracht is verstrekt tot het uitvoeren van feitenonderzoek bewaakt de burgemeester de voortgang van het onderzoeksproces.

6. Rapportage

- a. De rapportage van het feitenonderzoek wordt door onderzoekers verstrekt aan de burgemeester.
- b. De rapportage bevat geen eigen opvatting/beoordeling van een al dan niet aan de orde zijnde integriteitsschending.
- c. De rapportage wordt incl. bijlagen verstrekt aan het betrokken raadslid of wethouder. Deze krijgt eerst de gelegenheid om te reageren op de rapportage. De reactie van het betrokken raadslid of wethouder wordt toegevoegd aan de rapportage.
- d. De burgemeester formuleert op basis van de rapportage en de reactie van betrokken raadslid of wethouder conclusies en doet, indien het onderzoek een raadslid betreft, zo nodig een voorstel voor een passende maatregel.
- e. De rapportage inclusief conclusies, aanbevelingen en de reactie van betrokken raadslid of wethouder wordt vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad.
- f. De gemeenteraad behandelt de rapportage inclusief alle bijbehorende documenten in de gemeenteraad en komt tot een oordeel en het eventueel opleggen van een maatregel.

6. Evaluatie

Na de besluitvorming door de gemeenteraad wordt door de burgemeester een evaluatiegesprek gepland met het betrokken raadslid of de betrokken wethouder.

Hoofdstuk 6 – Communicatie

Over gevraagd advies

Adviezen van de burgemeester aan een raadslid die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen de burgemeester, griffier of gemeentesecretaris, kabinetschef en het betrokken raadslid of wethouder ervan.

Tijdens het vooronderzoek

Als er een vooronderzoek naar een vermeende schending wordt ingesteld, wordt de betrokkene die onder verdenking staat altijd op de hoogte gesteld en gevraagd naar zijn visie, argumenten en motieven. Hier wordt alleen van afgeweken als de vermoedelijke schending ernstig is en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar komt als betrokkene op de hoogte wordt gesteld.

Als de conclusie van een vooronderzoek luidt dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dat geval weten alleen melder, raadslid/wethouder die onder verdenking lag, de burgemeester, de kabinetschef en eventueel griffier/gemeentesecretaris ervan.

Rond het vervolgonderzoek

Of er vervolgonderzoek wordt ingesteld besluit de burgemeester in de regel zelfstandig, hij kan zich hierin laten adviseren door het presidium. Het is belangrijk om in dit prille stadium de kring van betrokkenen niet groter dan nodig te maken.

Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er geen schending is begaan, deelt de burgemeester de onderzoeksresultaten uitsluitend met de direct betrokkenen.

Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er wel een schending is begaan, kan de burgemeester ervoor kiezen om de onderzoeksresultaten te bespreken met het presidium. Het onderzoek blijft vertrouwelijk tot behandeling door de gemeenteraad. Alleen de melder, betrokken raadslid/wethouder, burgemeester kabinetschef en eventueel griffier/gemeentesecretaris weten ervan. De burgemeester legt de onderzoeksresultaten voor aan de raad, met daarbij een beargumenteerd advies als het een raadslid betreft, in het geval het een wethouder betreft wordt alleen het onderzoeksresultaat voorgelegd aan de raad en is het aan de raad om een beoordeling te maken.

De pers

Nadat de burgemeester het onderzoeksresultaat en indien aan de orde advies aan de raad heeft gegeven – en nog vóór het raadsdebat- stelt hij de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen – melder, raadslid/wethouder wiens handelen is onderzocht, fractievoorzitters, raadsleden, partijen- met de pers.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 31 januari 201

De griffier De voorzit

Geert van Soest Antoin Scholten