

Gedragcode integriteit raads- en burgerfractieleden gemeente Gulpen-Wittem

INHOUDSOPGAVE Inleiding

Gedragcode en integriteitsregels

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Paragraaf 2 Voorkomen van belangenverstrengeling

Paragraaf 3 Informatie

Paragraaf 4 Geschenken, faciliteiten, diensten, excursies, evenementen en buitenlandse reizen op uitnodiging van derden

Paragraaf 5 Gebruik van voorzieningen van de gemeente

Paragraaf 6 Uitvoering gedragcode

Bijlage 1: Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers Gulpen-Wittem 2021

Bijlage 2: Toelichting protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gulpen-Wittem 2021

INLEIDING

Begripsbepaling

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 gedragcode 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. Deze plicht is voor de politieke ambtsdrager neergelegd in de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt: hij/zij zweert/belooft getrouw te zullen zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen nakomen en zijn/haar plichten die uit het politieke ambt voortvloeien naar eer en geweten te zullen vervullen.

Functies van de gedragcode

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragcode vast. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragcode is een 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 volksvertegenwoordigers is er naast die voor de voorzitter/dagelijkse bestuurders een eigen afzonderlijke gedragcode. Onderhavige gedragcode heeft betrekking op de volksvertegenwoordigers: raads- en burgerfractieleden. Veel bepalingen zijn voor de volksvertegenwoordigers en de dagelijkse bestuurders gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities, bevoegdheden en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. Het rechtskarakter van de gedragcode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragcode 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.

Rechtskarakter

Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk. Nemen gemeenten contra-legem constructies op in de gedragcode dan kunnen die gemakkelijk weer zelf aanleiding zijn voor integriteitsproblemen.

Een gedragscode heeft dus niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift zoals een gemeentelijke verordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake 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 en volksvertegenwoordigers 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 kan ook politieke gevolgen hebben. De gedragscodes bieden politieke ambtsdragers een handvat om andere politieke ambtsdragers aan te spreken op hun gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken.

Handelen

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'.

Voorbeeldfunctie

Politieke ambtsdragers hebben vanzelfsprekend een voorbeeldfunctie. Een politiek ambt wordt verricht in een glazen huis. Een volksvertegenwoordiger gedraagt zich zoals een goed ambtsdrager betaamt. Een politieke ambtsdrager onthoudt zich van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt of het openbaar bestuur schaden. Een politiek ambt gewetensvol vervullen gebeurt in de dagelijkse praktijk en strekt zich ook uit tot de privésfeer. In de huidige digitale wereld is zeker sprake van een dunne scheidslijn tussen werk en privé. Daarom is het in ieder geval het downloaden van illegale software, het bekijken, downloaden of verspreiden van pornografische, racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende teksten en afbeeldingen, of het versturen van berichten die (kunnen) aanzetten tot haat en/of geweld uit den boze.

Onderlinge omgangsvormen

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 belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Diverse (boven)lokale netwerken

Politieke ambtsdragers opereren vaak in diverse (boven)lokale netwerken. Deze netwerken dragen bij aan het geworteld zijn van de politieke ambtsdrager. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor het risico dat politieke ambtsdragers vanuit het gevoel van sympathie en loyaliteit, de belangen van de eigen netwerken vooropstellen ten koste van het algemeen belang. De schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan snel gewekt zijn. Dit maakt duidelijk dat het nadenken over de eigen integriteit verder gaat dan het beoordelen van individuele handelingen. Het vraagt ook dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn dat zij altijd verbonden zijn met professionele en persoonlijke netwerken. En dat deze netwerken 'onbewust' een invloed kunnen hebben op de keuzes en acties van de politieke ambtsdrager, die mogelijk tot een schending leiden. Dit risico van 'netwerkcorruptie' kan de integriteit en de kwaliteit van het lokaal bestuur onder druk zetten.¹

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

De Gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor hun leden (artikel 15, derde lid, Gemeentewet)

Artikel 1.1

De gedragscode geldt voor de raads- en burgerfractieleiden, maar richt zich ook tot de bestuursorganen.

Artikel 1.2

De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

1) Het begrip netwerkcorruptie is geïnspireerd door het promotieonderzoek van 'Netwerkcorruptie; wanneer sociaal kapitaal corrupt wordt' van Willeke Slingerland, 2018.

Artikel 1.3

Raads- en burgerfractieleden zoeken actief een klankbord op bij de burgemeester of griffier als zij integriteitsvraagstukken hebben.

Artikel 1.4

Raads- en burgerfractieleden, die een (mogelijke) schending van bestuurlijke integriteit vermoeden, handelen volgens het vigerende Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gulpen-Wittem 2021.

Paragraaf 2 Voorkomen van belangenverstremeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikel 14 Gemeentewet)

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de raadsleden/ burgerfractieleden in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot raadslid 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 beloof) 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 als raadslid/ burgerfractielid naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen:

- Een lid van een volksvertegenwoordiging neemt niet deel aan de stemming over
 - een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of w 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 28 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, Algemene wet bestuursrecht).

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot stemonthouding:

- Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:
 1. In het eerste lid wordt "de stemming" vervangen door "de beraadslaging en stemming"
 2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende: 2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Incompatibiliteiten en nevenfuncties:

- Verboden overeenkomsten/handelingen: volksvertegenwoordigers 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 (artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet)
- Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikelen X7, X7a en X8 Kieswet)
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van volksvertegenwoordiger sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikel 13 Gemeentewet). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de volksvertegenwoordiging (artikel X1 Kieswet)
- Openbaarmaking nevenfuncties: volksvertegenwoordigers maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis (artikel 12 Gemeentewet).

Artikel 2.1

Het raads- of burgerfractielid levert de griffier de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het raads- of burgerfractielidmaatschap, dan wel binnen één maand na aanvaarding van de (neven)functie en geeft hem de wijzigingen daarin door.

Artikel 2.2

De informatie betreft in ieder geval de omschrijving van de (neven)functie, de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht, of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het raadslidmaatschap en of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is.

Artikel 2.3

De griffier publiceert de (neven)functies via de raadsinformatiesite.

Toelichting

Het betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het raadslid/ burgerfractielid is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

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 (artikel 169 Gemeentewet).

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 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, als het stukken betreft die met de volksvertegenwoordiging worden gedeeld. Ook de gemeenteraad, dan wel burgerfractieleiden kunnen geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet).
- De geheimhouding duurt voort totdat deze wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, of – indien het aan de volksvertegenwoordiging is overgelegd – de volksvertegenwoordiging de geheimhouding opheft.
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 3.1

Het raads- en burgerfractielid gaat zorgvuldig en correct om met de informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt en zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie veilig wordt bewaard.

Artikel 3.2

Het raads- of burgerfractielid maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (nog) 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 Geschenken, faciliteiten, diensten, excursies, evenementen en buitenlandse reizen op uitnodiging van derden

Wettelijk kader

De eed of belofte die het raadslid/ burgerfractielid op grond van artikel 14 van de Gemeentewet moet afleggen 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 belangenverstrengeling.

Artikel 4.1

1. Een raads- of burgerfractielid accepteert en biedt geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Het raads- of burgerfractielid kan, tenzij het eerste lid van toepassing is, incidentele geschenken die een geschatte waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen, behouden.
3. Geschenken die het raads- of burgerfractielid uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, indien zij niet worden teruggestuurd, geregistreerd en eigendom van de gemeente. Deze geschenken worden gemeld in het fractievoorzittersoverleg (FVO).
4. De griffier legt een register aan van de geschenken met een geschatte hogere waarde 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. Deelname aan excursies en evenementen voor rekening van anderen dan de gemeente maakt het raads- of burgerfractielid openbaar binnen één week nadat de excursie, dan wel het evenement heeft plaatsgevonden. Hij maakt daarbij in ieder geval openbaar wie deze kosten voor zijn/hun rekening heeft/hebben genomen.
2. De informatie is via internet beschikbaar.

Artikel 4.3

1. Een raads- of burgerfractielid meldt de griffier de buitenlandse reizen op uitnodiging van derden binnen één week na terugkeer in Nederland. Hij meldt in ieder geval wat het doel, de bestemming en de duur van de buitenlandse reis is geweest en wat daarvan de kosten waren.
2. De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

Artikel 4.1

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het raadslid/ burgerfractielid 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 het raadslid/ burgerfractielid worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Dit is een in de praktijk ontstaan gebruikelijk richtbedrag maar is geen scherpe grens. Er zijn omstandigheden denkbaar waar elk geschenk, ongeacht de waarde, onacceptabel is. Duurdere geschenken worden in elk geval niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of worden eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register wordt opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Artikel 4.2 en 4.3

Het gaat hier om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als raadslid/burgerfractielid aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

Paragraaf 5 Gebruik van voorzieningen van de gemeente

Wettelijk kader

Procedure van declaratie (modelverordeningen VNG en IPO)

Er zijn voor raadsleden/ burgerfractieleden 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.

Buitenlandse excursie of reis voor raadsleden/ burgerfractieleden (modelverordeningen VNG en IPO)

De gemeenteraad kan een raadsleden/ burgerfractieleden (of een delegatie uit de gemeenteraad) toestemming verlenen voor een excursie of reis naar het buitenland. Die excursie/ reis moet zijn georganiseerd door of vanwege de gemeente. De in redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten komen voor rekening van de gemeente.

De gemeenteraad kan aan de toestemming voorwaarden verbinden.

Artikel 5.1

1. Burgemeester en wethouders richten de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven, met heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de gemeente.
2. Het raads- of burgerfractielid verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het eerste lid vastgelegde regels en procedures.

Artikel 5.2

Een raads- of burgerfractielid declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

Artikel 5.3

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeente ten eigen bate of ten bate van derden is, tenzij dit wettelijk is geregeld, niet toegestaan.

Toelichting

Artikel 5.1

Aan raadsleden/burgerfractieleden worden de voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen in bruikleen geboden die een goed functioneren van de volksvertegenwoordigers 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 volksvertegenwoordiger zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van de volksvertegenwoordiger maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. Het raadslid/ burgerfractielid zal zich nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem/haar gelden.

Paragraaf 6 Uitvoering gedragscode

Artikel 6.1

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

Artikel 6.2

1. Op voorstel van de burgemeester maakt het fractievoorzittersoverleg (FVO) afspraken over de navolgende onderwerpen:
 - a. de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in zijn algemeenheid 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 door een politieke ambtsdrager van de gemeente.
 - d. In het geval van een integriteitsonderzoek door een extern bureau wordt alleen gebruik gemaakt van gecertificeerde onderzoeksbureaus.
2. De afspraken als bedoeld onder 1, worden vastgelegd in een bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedragscode.

Toelichting

Artikel 6.1

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

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 heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar gemeente te bevorderen (Art. 170 lid 2 Gemeentewet). 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 besproken blijven en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, bijvoorbeeld een of twee keer per jaar, zowel in de volksvertegenwoordiging als met het bestuur.

De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier) 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. De gemeenteraad kan zelf onderling ook afspraken maken over hoe je elkaar aanspreekt.

Al deze processuele en procedurele afspraken zijn terug te vinden in de bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6.2, zijn niet uitputtend.

Aldus vastgesteld door de gemeenteraad van Gulpen-Wittem in zijn vergadering van 16 december 2021.

Digitale handtekening via iWriter/Corsa/Validsign

*de raadsgriffier,
mr. R. Reichrath.*

*de voorzitter
ing. N.H.C. Ramaekers-Rutjens.*

Bijlage Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gulpen-Wittem 2021

(Bijlage behorend bij de gedragscodes integriteit)

Inleiding

Gedragscodes integriteit zijn voor gemeenten verplicht op grond van de Gemeentewet. Politieke ambtsdragers zijn op de naleving van gedragscodes integriteit aanspreekbaar. Wanneer politieke ambtsdragers zich niet aan wet- en regelgeving en gedragscodes houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en positie. Het rechtskarakter van een gedragscode integriteit is dat van een interne regeling in aanvulling op de wettelijke regels. In het protocol staat aangegeven welke stappen moeten worden gezet wanneer integriteit mogelijk geschonden wordt of daarvan het vermoeden bestaat. Het protocol biedt houvast en uniformiteit bij de aanpak van vermeende of daadwerkelijke schendingen.

Artikel 1: Algemeen

1. Onder politiek ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, wethouders, de raadsleden en de burgerfractieleden.
2. Onder integriteitscoördinator wordt verstaan: de hiervoor aangewezen functionaris die binnen de gemeente Gulpen-Wittem ambtelijke ondersteuning biedt rondom het thema integriteit.
3. In gevallen waarin dit protocol niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, wordt de handelwijze bepaald door het fractievoorzittersoverleg (hierna: FVO) als het gaat om een melding over de burgemeester en door de burgemeester in alle overige gevallen.
4. Het protocol is openbaar en door derden te raadplegen.
5. De burgemeester, de wethouders, de raadsleden en de burgerfractieleden ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van dit protocol, samen met de vigerende gedragscode integriteit.
6. Uitgangspunt bij het gebruik van dit protocol zijn de door de raad vastgestelde en vigerende 'Gedragscode Integriteit raads- en burgerfractieleden gemeente Gulpen-Wittem' en de 'Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Gulpen-Wittem'.

Artikel 2: Klankbord

1. Politieke ambtsdragers streven er actief naar zo spoedig mogelijk en in ieder geval voordat een formele melding jegens een andere politieke ambtsdrager wordt ingediend, een klankbord op te zoeken indien zij geconfronteerd worden met integriteitsvraagstukken.
2. Als klankbord kunnen fungeren:
 - a) voor raads- en burgerfractieleden: de burgemeester of de griffier;
 - b) voor de burgemeester: de Commissaris van de Koning, secretaris of griffier;
 - c) voor wethouders: de burgemeester of de secretaris;
3. De burgemeester en wethouders kunnen tevens gebruik maken van de Vertrouwenspersoon Integriteit voor Bestuurders (VIB), actief namens de Stuurgroep Integriteit Limburg.
4. De klankbordfunctie behelst de mogelijkheid om bij integriteitsvraagstukken te toetsen waar mogelijk spanningsvelden kunnen ontstaan inzake het voorgelegde vraagstuk. De adviezen die hieruit voortvloeien hebben een preventief en niet bindend karakter.
5. De daadwerkelijke afweging over het wel/of niet handelen overeenkomstig aan een gegeven advies, komt voor rekening van de politieke ambtsdrager.

Artikel 3: Melding

1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden schriftelijk gedaan bij de burgemeester, die deze in behandeling neemt.
2. Anonieme meldingen worden in beginsel niet behandeld.
3. De burgemeester bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk aan de melder. De burgemeester wordt hierin bijgestaan door de integriteitscoördinator. De melder wordt gevraagd niet de publiciteit te zoeken met betrekking tot de melding om de persoonlijk levenssfeer van de betrokken politieke ambtsdrager te beschermen in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek.
4. De identiteit van de melder wordt niet bekend gemaakt bij degene die de melding betreft of anderen anders dan de personen die de eerste screening uitvoeren, zonder daaraan vooraf schriftelijk akkoord te hebben gevraagd aan- en verkregen van de melder.
5. Meldingen over de burgemeester worden via de griffier schriftelijk gedaan bij het FVO. Tijdens de bespreking in het FVO neemt de plaatsvervangend voorzitter van het FVO het voorzitterschap waar.
6. Het FVO wijst twee van zijn leden aan die in de plaats treedt van de burgemeester bij het zetten van de stappen volgens het protocol.¹

1) Als deze situatie aan de orde is, dient u in dit protocol bij de van toepassing zijnde bepalingen bij 'deburgemeester' te lezen 'het FVO'.

7. De burgemeester kan ook door eigen waarneming of door berichtgeving van buitenaf kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. In die gevallen kan hij op eigen initiatief een melding opstellen, gebaseerd op zijn waarneming of op de berichtgeving van buitenaf. In de melding beschrijft de burgemeester wat de aanleiding is om een eerste screening uit te voeren.

Artikel 4: Eerste screening

1. Nadat de ontvangst van de melding is bevestigd, onderzoekt de burgemeester ambtshalve de melding. Een integriteitsmelding wordt zo spoedig mogelijk getoetst aan de wet- en regelgeving en de gedragscode op:
 - a) de aard van het feit;
 - b) de ontvankelijkheid van de melding;
 - c) de ernst van de zaak;
 - d) de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
 - e) de positie of persoon van de bron en de politieke ambtsdrager in kwestie;
 - f) de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
 - g) de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.
2. Tijdens de eerste screening kunnen de melder en de politiek ambtsdrager tegen wie de melding gericht is, worden gehoord. Bij de uitnodiging aan de politieke ambtsdrager verstrekt de burgemeester in ieder geval een korte omschrijving van de aard van de melding. De melding zelf wordt niet vooraf verstrekt. Van de gesprekken in de eerste screening wordt vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en navolgbaarheid een verslag gemaakt. Dit verslag wordt voor een akkoord voorgelegd aan de gesproken personen. De gespreksverslagen worden opgenomen in het onderzoeksdossier.
3. Op basis van de eerste screening besluit de burgemeester binnen vier weken na ontvangst van de melding:
 - a) dat er geen of onvoldoende aanleiding is voor het instellen van een feitenonderzoek conform artikel 5 van dit protocol. De melding wordt daarmee als afgehandeld beschouwd; of
 - b) een feitenonderzoek in te stellen.
4. Van deze beslissing wordt de melder en de politieke ambtsdrager tegen wie de melding is gericht schriftelijk in kennis gesteld. Aan de politiek ambtsdrager tegen wie de melding is gericht, wordt tevens een kopie van de melding verstrekt, uitgezonderd de identiteit van de melder.
5. De melder en de betrokken politieke ambtsdrager kunnen binnen vier weken na ontvangst van de beslissing van de burgemeester, via de griffier, het FVO verzoeken te besluiten dat er wel een feitenonderzoek noodzakelijk is. Het FVO besluit binnen vier weken na ontvangst van het verzoek over het verzoek en kan het besluit eenmaal met twee weken verdagen.
6. Als de burgemeester na de eerste screening concludeert dat een feitenonderzoek nodig is, stelt hij binnen vier weken na deze beslissing een concept-onderzoeksopdracht op dat hij voorlegt aan het FVO.
7. Het FVO vergadert binnen twee weken nadat de concept-onderzoeksopdracht is voorgelegd. Het FVO treedt op als klankbord voor de burgemeester ten aanzien van de concept-onderzoeksopdracht.
8. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek. De burgemeester of de persoon tegen wie opzettelijk valse beschuldigingen zijn gedaan kunnen - bij het vermoeden van een strafbaar feit - daarvan aangifte doen bij de politie.

Artikel 5: Feitenonderzoek

1. De burgemeester geeft schriftelijk opdracht tot een feitenonderzoek aan een onafhankelijke externe onderzoeker. De onderzoeker is niet werkzaam bij de gemeente.
2. In de opdrachtsomschrijving is in ieder geval opgenomen:
 - a) de aanleiding van het feitenonderzoek;
 - b) de onderzoeksopdracht met duidelijk omschreven onderzoeksvragen en -methoden;
 - c) de verwachte duur van het feitenonderzoek;
 - d) de overeengekomen kosten van het feitenonderzoek;
 - e) van welke bevoegdheden de externe partij gebruik mag maken;
 - f) dat de externe partij werkt met inachtneming van dit protocol.
3. De bevindingen uit het feitenonderzoek worden vastgelegd in een onderzoeksrapportage.
4. Alvorens de burgemeester de opdracht verstrekt vergewist hij zich ervan dat bij de onderzoeker de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is.

Artikel 6: Kennisgeving aan betrokkene

1. Als de burgemeester tot het oordeel komt dat er een feitenonderzoek nodig is, dan wordt de betrokken politieke ambtsdrager hierover door de burgemeester 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 de betrokken politieke ambtsdrager zich kan laten bijstaan door een raadsman;
 - d) 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.
3. De betrokken politieke ambtsdrager ontvangt bij de brief zoals genoemd in het vorige lid als bijlage:
 - a) protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gulpen-Wittem 2021;
 - b) de vigerende gedragscode.
 4. In het geval van een feitenonderzoek naar een mogelijke integriteitsschending van de burgemeester, informeert het FVO de Commissaris van de Koning over de onderzoeksopdracht.

Artikel 7: Horen van betrokkenen en getuigen

1. De betrokken politiek ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
2. Van de melder wordt verwacht desgevraagd zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek.
3. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee personen.
4. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/betrokkene.
5. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
6. Als de gehoorde weigert akkoord te geven op het verslag, 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.

Artikel 8: Communicatie

1. De opdrachtgever – zijnde de burgemeester of het FVO - zorgt voor de interne en externe communicatie.
2. In beginsel wordt tijdens de eerste screening en het feitenonderzoek geen melding gedaan over de melding en het onderzoek, anders dan naar direct betrokkenen en eventueel het FVO. Het betreft lopende de eerste screening en het feitenonderzoek een interne kwestie.
3. Als de pers in een bepaalde kwestie op de hoogte gesteld zal (of moet) worden gedurende het doorlopen van het protocol, zal de opdrachtgever de pers te woord staan.
4. Informatie die extern wordt gedeeld, is zuiver en consequent procesmatig.
5. Voor de interne- en externe communicatie worden de verschillende belangen, voornamelijk het belang van het onderzoek, het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken politieke ambtsdrager en het belang van transparantie nauwkeurig afgewogen.

Artikel 9: Onderzoeksrapportage

1. Van het feitenonderzoek wordt een rapport opgesteld dat aan de burgemeester wordt aangeboden.
2. De rapportage bevat in elk geval:
 - a) de geanonimiseerde melding;
 - b) de onderzoeksopdracht;
 - c) het normenkader;
 - d) een beschrijving van de uitgevoerde onderzoekshandelingen;
 - e) de bevindingen;
 - f) een toetsing van de bevindingen aan het normenkader;
 - g) en een conclusie waarin de vraag of er sprake is van een integriteitschending wordt beantwoord.
3. De burgemeester zendt de onderzoeksrapportage aan het FVO. De rapportage wordt gelijktijdig aan de betrokken politiek ambtsdrager aangeboden.
4. De burgemeester voegt aan de onderzoeksrapportage een brief toe waarin het proces dat heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de integriteitsmelding wordt toegelicht.
5. Nadat het FVO procedurele afspraken heeft gemaakt over de bespreking van de onderzoeksrapportage, biedt de burgemeester de onderzoeksrapportage aan de raad aan.
6. De gemeenteraad bespreekt de onderzoeksrapportage niet in een commissievergadering, maar rechtstreeks in de eerstvolgende raadsvergadering.
7. Wanneer de betrokken politiek ambtsdrager wethouder is, informeert de burgemeester ook het college over de onderzoeksrapportage.
8. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen, een motie in te dienen of een aanbeveling te doen.

Artikel 10: Aangifte

1. Als er in enige fase van de behandeling van de melding een vermoeden is van een strafbaar feit, kan de burgemeester aangifte doen bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.
3. Het bestaan van een strafrechtelijk onderzoek naar een strafbaar feit laat onverlet dat de burgemeester een feitenonderzoek kan instellen of een civielrechtelijke procedure tegen de betrokken politieke ambtsdrager kan instellen.

Toelichting protocol (mogelijke) integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Gulpen-Wittem 2021

Inleidende opmerkingen

Als iemand een vermoeden heeft van een integriteitsschending door een ambtsdrager, dan kan als eerste worden overwogen om alternatieve middelen toe te passen. Er zou immers wellicht sprake kunnen zijn van een misverstand of onwetendheid. Alternatieve middelen zijn bijvoorbeeld het bespreken van het onderwerp met een vertrouwenspersoon of de betrokken ambtsdrager zelf. Mocht de gedraging zich daarvoor niet lenen, of als er om andere redenen niet voor wordt gekozen om het gesprek met de ambtsdrager aan te gaan, dan kan conform dit protocol een melding worden gedaan.

Als er een integriteitsmelding wordt gedaan dan heeft dat de nodige gevolgen. Ten eerste is van belang dat een dergelijke melding in de context van het openbaar bestuur al schadelijke gevolgen kan hebben voor de politiek ambtsdrager nog voordat vastgesteld is dat er daadwerkelijk een schending heeft plaatsgevonden. Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zo veel mogelijk te beschermen, en de kans op onnodige beschadiging daarvan te beperken, is het van belang de kring van ingelichte personen zo klein mogelijk te houden. Een tweede relevant gevolg is dat er een (vorm van) onderzoek moet gaan plaatsvinden waarbij de onderzoeker(s) er belang bij hebben om in relatieve stilte hun werk te kunnen doen om mogelijk verlies aan bewijs te voorkomen.

De opbouw van het protocol sluit hierbij aan. In eerste instantie is er een screening door de burgemeester die op grond van artikel 170 lid 2 Gemeentewet belast is met het bevorderen van de integriteit van de gemeente. De kring van betrokkenen is op dat moment heel klein. Pas na deze eerste screening komt, als naar het oordeel van de burgemeester verder onderzoek nodig is, of als de melder of politiek ambtsdragers niet tevreden is met de conclusie dat een feitenonderzoek niet nodig is, komt het FVO in beeld. Na het feitenonderzoek kan de kwestie worden besproken in de raadsvergadering, het moment waarop er maximale transparantie is en alle raadsleden betrokken zijn.

Bij integriteitsschendingen gaat het om het gedrag van ambtsdrager in relatie tot zijn werkzaamheden. Een precieze grens is niet te trekken. Daarbij is formeel van belang dat de leden van het college hun functie kunnen uitoefenen zolang zij het (politieke) vertrouwen van de raad genieten. Voor raadsleden geldt dat zij een kiezersmandaat hebben en alleen ontslag kunnen krijgen van de raad bij overtreding van artikel 15 Gemeentewet (de verboden handelingen).

Toelichting per onderwerp in het protocol Algemeen

In dit artikel wordt afgebakend dat het protocol van toepassing is op politiek ambtsdragers. Het protocol is een nadere uitwerking van de gedragscodes die door de gemeenteraad zijn vastgesteld voor de raad, het college en de burgemeester. Er is een algemene regel opgenomen over situaties waarin het protocol niet voorziet, op dat moment vindt bespreking plaats in het FVO. Er wordt in dit artikel ook geregeld dat het protocol kenbaar wordt gemaakt bij degene die politiek ambtsdrager worden.

In dit artikel wordt de integriteitscoördinator geïntroduceerd. Deze functionaris biedt inhoudelijke ondersteuning aan de opdrachtgever, zijnde de burgemeester of (een vertegenwoordiging uit) het FVO. De integriteitscoördinator heeft een inhoudelijk adviserende rol als het gaat om de beoordeling van de resultaten uit de stappen 'aangifte', 'eerste screening', 'feitenonderzoek', 'communicatie' en 'onderzoeksrapportage'.

Klankbord

Integriteit gaat over meer dan alleen normen en wet- en regelgeving. Integriteit gaat ook over morele oordeelsvorming. Integriteitskwesties kunnen voorkomen worden door over integriteitsvraagstukken in een vroeg stadium te spreken. Geadviseerd wordt om onduidelijkheden of mogelijke spanningsvelden bespreekbaar te maken met een klankbord. De burgemeester, griffier of secretaris kunnen als klankbord fungeren, maar bijvoorbeeld ook ervaren partij- of fractiegenoten. Inhoudelijke ambtelijke ondersteuning door de ambtelijke integriteitscoördinator behoort in deze (preventieve) fase tot de mogelijkheden.

Een klankbordgesprek brengt verschillende perspectieven in beeld en maakt mogelijke risico's inzichtelijk. Tenzij een bepaalde wettelijke norm volstreekte duidelijkheid geeft, is het klankbordgesprek niet

bedoeld om een 'go' of 'no go' voor een bepaalde handeling te ontvangen. Een advies van een klankbord vrijwaart een politieke ambtsdrager niet voor toekomstig handelen. De politieke gezagsdrager draagt immers altijd eigen verantwoordelijkheid voor integer handelen.

Melding

In dit protocol wordt ervan uitgegaan dat de burgemeester bestuurlijk (eind)verantwoordelijk is voor het behandelen van de melding van integriteitsschendingen door politiek ambtsdragers, tenzij de burgemeester zelf onderwerp is van de integriteitsmelding. In dat geval ligt de eindverantwoordelijkheid bij het FVO. De burgemeester kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. Hij doet altijd een eerste screening van de melding. In voorkomende geval zal hij verder dienen te beslissen of de bij hem bekend geworden informatie aanleiding is om:

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

Is sprake van een melding, waarneming of berichtgeving over een vermeende integriteitsschending door de burgemeester, dan treden twee raadsleden uit het FVO in de plaats van de burgemeester bij alle te zetten stappen in het protocol. Is er twijfel over de onafhankelijke positie van de burgemeester – bij de burgemeester zelf of het FVO – dan treedt het FVO in de beoordeling van de vraag of het opdrachtgeverschap over moet worden gedragen aan het FVO.

In alle gevallen biedt de integriteitscoördinator ambtelijke ondersteuning aan de opdrachtgever, zijnde de burgemeester of (een vertegenwoordiging uit) het FVO. Van de ambtelijk integriteitscoördinator wordt in alle gevallen absolute vertrouwelijkheid verwacht.

Eerste screening

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 gemeentelijke organisatie. Daarom doet de burgemeester een eerste screening om het op dat moment voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren. In deze fase wordt bezien of de melding bijvoorbeeld voldoende duidelijk is, of al eerder eenzelfde melding is gedaan en of het feit waarvan melding wordt gedaan al dan niet valt onder de reikwijdte van de gedragscodes (of een privéaangelegenheid betreft). De melder en betrokkene worden in ieder geval gehoord, alvorens te concluderen of een feitenonderzoek wel of niet nodig is. De burgemeester bepaalt zelf de reikwijdte van de eerste screening.

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 second opinion te vragen bij het FVO. Wanneer de eerste screening hiertoe aanleiding geeft, kan in aansluiting hierop een feitenonderzoek worden ingesteld en/of aangifte worden gedaan.

In het protocol zijn een aantal termijnen opgenomen om te borgen dat het proces met voortvarendheid wordt doorlopen. In sommige gevallen zal dit tot gevolg hebben dat het FVO extra moet vergaderen.

De eerste screening kan aanleiding geven om een feitenonderzoek in te stellen. De basis is dat de burgemeester hiertoe besluit op basis van zijn bevindingen. De burgemeester zorgt dat er een concept onderzoeksopdracht wordt geformuleerd. Hierbij kan de burgemeester ervoor kiezen zelf een onderzoeksopdracht op te (laten) stellen of hij vraagt op basis van zijn eerste screening aan een externe onafhankelijk onderzoeker om een offerte waarin de onderzoeksopdracht is vervat. De concept-onderzoeksopdracht wordt onder geheimhouding voorgelegd aan het FVO om te klankborden. Het FVO moet deze geheimhouding in zijn vergadering bekrachtigen.

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

Feitenonderzoek

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. De gemeente heeft alleen bevoegdheden die voortvloeien uit de juridische verhouding tussen de gemeente en de betrokken politiek ambtsdrager. Justitie kan bij een redelijk vermoeden van schuld (o.a. op basis van een aangifte) meer bevoegdheden hanteren, afhankelijk van de ernst van de verdenking.

Externe onderzoeker

Het laten verrichten van het onderzoek door een externe commissie of 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.

Oprichting

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 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 te worden bijgestuurd.

De burgemeester komt na overleg met het FVO schriftelijk een onderzoeksopdracht met de gekozen onderzoekers overeen.

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 enzovoorts). Een eventuele uitbreiding van het onderzoek wordt schriftelijk vastgelegd.

- a) 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 afgerond.
- b) 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. Deze bevoegdheden zullen afhankelijk zijn van de relatie die er bestaat tussen de gemeente en de betrokken ambtsdrager en van de externe partij die het onderzoek doet. Ook moet worden overeengekomen dat binnen de grenzen van dit protocol zal worden gewerkt. De meeste bureaus zullen zich in ieder geval moeten houden aan de privacy-gedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus van de Nederlandse veiligheidsbranche. Het is tevens verstandig vast te stellen hoe lang het onderzoek mag duren en hoeveel onderzoekscapaciteit passend is om in te zetten. De burgemeester zorgt er bij de opdrachtverlening voor dat er een kwalitatief goed onderzoek wordt gehouden tegen een voorafgaand afgesproken prijs. Meerwerk kan alleen na voorafgaand overleg en instemming van de burgemeester worden uitgevoerd.

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. De kennisgeving aan betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem wordt ingesteld, bevat de volgende onderwerpen:

- a) Een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van een onderzoek.
- b) Een mededeling dat betrokkene en eventuele getuige(n) kunnen worden gehoord.
- c) 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 uitstrekken 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 de melder(s), 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 protocol 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 en de griffie, 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 geaccordeerd, bij voorkeur door schriftelijke ondertekening. 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 accorderen/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 FVO 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 eerste screening. 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

Het protocol gaat uit van de gedachte dat in de eerste fase na een melding de kring van personen die met de melding bekend zijn, zo klein mogelijk moet worden gehouden. Dit neemt niet weg dat de betrokkene zo goed mogelijk moet worden geïnformeerd.

Er zijn in dit protocol verschillende momenten genoemd, wanneer communicatie plaatsvindt tussen de burgemeester (of onderzoekers) en de betrokkene. Deze momenten zijn onder meer:

- het horen van de betrokkene zelf;
- de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene dat een feitenonderzoek naar hem is gestart;
- 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 informatie uitwisseling. 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 het FVO en de raad is belangrijk. In de eerste plaats om ongewenste geruchtevorming 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 de beeldvorming binnen en buiten de gemeente. De 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 de medewerker communicatie in overleg met het FVO, 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/het aanzien van de gemeente en de lokale politiek 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 en/of meningen. Wanneer er mogelijkheden voorhanden zijn om lopende het onderzoek structurele verbeteringen door te voeren met betrekking tot het onderwerp, is het van belang om hierbij zorgvuldig te overwegen in hoeverre dit passend is. Wanneer een dergelijke mogelijkheid aan de orde is, is het van belang hierover te communiceren met de raad.

Onnodige beschadiging van personen moet worden voorkomen. Zelfs in de situatie dat via melder of betrokkene informatie op straat komt te liggen is het nog aan de burgemeester om goed af te wegen of de gemeente deze informatie moet bevestigen of aanvullen. Immers, informatie die wordt verstrekt door de burgemeester heeft een andere waarde en impact dan informatie die van anonieme bronnen afkomstig is. Als de belangen van betrokkenen al zijn geschaad doordat er informatie naar buiten is gekomen, dan is het des te meer noodzakelijk om die beschadiging niet nog erger te maken zonder dat daar een goede aanleiding voor is.

Informatieverstrekking aan de media dient plaats te vinden via één kanaal, te weten de medewerker 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 de medewerker communicatie de beantwoording voor;
- de vraag wordt gepast, transparant en zakelijk beantwoord (met de focus op proces en tijdsplanning);
- 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. De burgemeester treedt op als opdrachtgever van de externe commissie. Het ligt dan voor de hand dat de burgemeester ook de rapportage in ontvangst neemt van de externe commissie. Dit rapport bevat in elk geval de in lid 2 genoemde onderdelen. Op basis van de genoemde elementen mag ervan uit worden gegaan dat er ook een voor melder en betrokken politiek ambtsdrager een navolgbaar oordeel tot stand is gekomen. Ten overvloede wordt van de burgemeester in lid 3 gevraagd te toetsen of de conclusie redelijkerwijs kan worden gedragen door het onderzoek. Het gaat er dus niet om dat de burgemeester het met de uitkomsten eens of oneens zou moeten zijn, het gaat om een kwaliteitstoets. De marginale toetsing kan ertoe leiden dat de burgemeester de externe commissie verzoekt de rapportage te verduidelijken. Een dergelijke situatie kan zich voordoen als de kwaliteit van de rapportage naar het oordeel van de burgemeester onvoldoende is, maar ook indien op basis van de rapportage tot de conclusie wordt gekomen dat aanvullend onderzoek nodig is om tot een voldragen conclusie te kunnen komen.

De burgemeester biedt de onderzoeksrapportage vervolgens aan het FVO aan ter consultatie. Gelijktijdig ontvangt de betrokken politiek ambtsdrager de onderzoeksrapportage.

Mogelijkheid om geheimhouding op te leggen

Hierbij wordt wellicht ten overvloede gewezen op artikel 25 lid 2 Gemeentewet, waarin de burgemeester de mogelijkheid heeft om geheimhouding op te leggen op stukken die hij aan de raad overlegt. De burgemeester voegt aan de onderzoeksrapportage een brief toe waarin het proces dat heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de integriteitsmelding wordt toegelicht. Het FVO bespreekt op welke wijze de onderzoeksrapportage kan worden behandeld in de gemeenteraad. Hierbij kan van gedachten worden gewisseld ten aanzien van bijvoorbeeld de volgende onderwerpen:

- a) wordt de vergadering in openbaarheid gehouden of (deels) besloten? Uiteraard beslist de raad dit uiteindelijk zelf op grond van artikel 23 Gemeentewet, maar de burgemeester kan op basis van zijn consultatie er voor kiezen om de vergadering in beslotenheid van start te laten gaan;
- b) het al dan niet bekrachtigen van de geheimhouding op de rapportage die door de burgemeester kan worden opgelegd; de raad is bevoegd. Op basis van de consultatie van het FVO kan een voorstel worden geformuleerd; er kan ook voor worden gekozen om de burgemeester te verzoeken de eventueel opgelegde geheimhouding op te heffen zodat de onderzoeksrapportage publiek kan worden gemaakt;
- c) de spreekvolgorde tijdens de vergadering;

De burgemeester biedt, na consultatie van het FVO, de onderzoeksrapportage aan de raad aan. De raad behandelt de rapportage in een raadsvergadering, zonder voorafgaande behandeling in een commissievergadering op grond van lid 8.

Daarbij is het in het kader van transparantie gewenst dat de raad in openbaarheid de rapportage bespreekt en daarover een standpunt kan bepalen en kenbaar kan maken. In deze fase is het gewenst om

zoveel mogelijk openheid te betrachten. Het houden van een besloten raadsvergadering (al dan niet over een deel van de rapportage) behoort niettemin tot de mogelijkheden. Een besloten raadsvergadering zal echter eerder de uitzondering dan de regel zijn.

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.

Aangifte

In dit artikel wordt nadrukkelijk de mogelijkheid benoemd om als gemeente aangifte te doen bij de politie. Nadrukkelijk gaat het hierbij om een zogenaamde “kan-bepaling” waarbij er ruimte is voor de burgemeester om al dan niet tot het doen van aangifte over te gaan. Het doen van aangifte tijdens het onderzoek kan er toe leiden dat er twee onderzoeken tegelijk lopen