

Meldprotocol vermoeden integriteitsschending politieke ambtsdragers

Inleiding

In dit protocol¹ worden de procesafspraken beschreven die raadsleden², wethouders en de burgemeester met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij het vermoeden van een integriteitsschending. Met een integriteitsschending wordt bedoeld een schending van wet- of regelgeving, zoals de gedragscodes en de Gemeentewet.

De procesafspraken bieden een routekaart in de volgende gevallen:

- Als de politieke ambtsdrager twijfelt over zijn eigen handelen;
- Als de politieke ambtsdrager twijfelt over het handelen van een ander.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- De betreffende handeling is nog niet uitgevoerd;
- De betreffende handeling is reeds uitgevoerd.

Als ervoor wordt gekozen om een melding te doen, wordt er gesproken van een melder. De melder is eenieder die een vermoeden van een integriteitsschending meldt overeenkomstig het bepaalde in onderhavige protocol.

Een melding mag niet anoniem worden gedaan. De melding is vertrouwelijk. Dat wil zeggen dat de naam van de melder niet bekend wordt gemaakt bij anderen dan bij wie de melder zijn of haar melding gedaan heeft.

Het onderhavige protocol moet handvaten bieden aan raadsleden, wethouders, de burgemeester en anderen die overwegen om een vermoeden van een integriteitsschending bespreekbaar te maken of er een melding van te doen. De hieronder vermelde stappen kunnen ook doorlopen worden door anderen dan raadsleden, wethouders of burgemeester.

Stap 0. Bespreken

Dit is de stap voorafgaand aan het doen van een melding. Het doen van een melding moet worden gezien als een *last resort*. Voordat een melding wordt gedaan, wordt het vermoeden van de schending op enige wijze bespreekbaar gemaakt. Er zijn meerdere scenario's mogelijk, namelijk:

Eigen handelen

- Een raads- of collegelid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling;
- Een raads- of collegelid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling.

Het handelen van een ander

- Een raadslid of wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van een (collega)raadslid of wethouder;
- Een raadslid of wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een (collega)raadslid of wethouder;
- Een raadslid of wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van de burgemeester;
- Een raadslid of wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de burgemeester;
- Burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van een (collega)collegelid of raadslid;
- Burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een (college)collegelid of raadslid.

Route voor eigen handelen

Als sprake is van een twijfel over een eigen al dan niet uitgevoerde handeling, dan zijn de volgende stappen mogelijk.

Route voor raadsleden

- Het raadslid maakt zijn twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling bespreekbaar met de griffier;

1) Onderhavig protocol geldt voor politieke ambtsdragers. Dit zijn de raads(commis)sie leden, de wethouders en de burgemeester.

2) Daar waar in dit protocol 'raadslid' staat geschreven, kan ook 'raadscommissielid' worden gelezen.

- Het raadslid maakt bij aanhoudende twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling het bespreekbaar samen met griffier bij de burgemeester.

Route voor wethouders

- De wethouder maakt zijn twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling bespreekbaar met de gemeentesecretaris of burgemeester;
- De wethouder maakt bij aanhoudende twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling het bespreekbaar samen met de gemeentesecretaris bij de burgemeester.

Route voor de burgemeester

- De burgemeester maakt zijn twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling bespreekbaar in de driehoek, namelijk met de griffier en de gemeentesecretaris;
- De burgemeester maakt bij aanhoudende twijfel over zijn al dan niet uitgevoerde handeling het bespreekbaar met de Commissaris van de Koning (hierna: CdK).

In alle hierboven genoemde routes kan een raads- of collegelid of burgemeester ervoor kiezen om hun twijfel te bespreken met de **externe vertrouwenspersoon**.³

Route voor het handelen van een ander

Onder stap 0 staan een aantal mogelijke scenario's geschetst over het twijfelen aan een al dan niet uitgevoerde handeling door een ander. Het is aan het raadslid, de wethouder of de burgemeester om te bepalen of het zinvol is de onderstaande scenario's te doorlopen voordat eventueel een melding wordt gedaan.

1. Maak de twijfel bespreekbaar met diegene over wie het gaat.
2. Als de twijfel blijft, maak het nogmaals bespreekbaar
 - In het geval van een handeling van een raadslid
 - Een raadslid, wethouder of burgemeester gaat na het gesprek met het betreffende (collega)raadslid naar de griffier of de fractievoorzitter van het betreffende raadslid. Als het desbetreffende raadslid deel uitmaakt van een éénmansfractie, gaat het raadslid, de wethouder of burgemeester naar de griffier.
 - In het geval van een handeling van de wethouder
 - Een raadslid, wethouder of burgemeester gaat na het gesprek met de betreffende (collega)wethouder naar de gemeentesecretaris.
 - In het geval van een handeling van de burgemeester
 - Een raadslid of wethouder gaat na het gesprek met de burgemeester naar de griffier of gemeentesecretaris
3. Bij aanhoudende twijfel, maak het een laatste keer bespreekbaar.
 - In het geval van een handeling van een raadslid of wethouder
 - Een raadslid of wethouder gaat naar de burgemeester.
 - De burgemeester gaat naar de gemeentesecretaris.
 - In het geval van een handeling van de burgemeester
 - Een raadslid of wethouder gaat nogmaals naar de griffier en of gemeentesecretaris.

In alle hierboven genoemde stappen kan een raadslid, wethouder of burgemeester ervoor kiezen om hun twijfel te bespreken met de **externe vertrouwenspersoon**. Het raads- of collegelid kan indien gewenst zijn of haar vermoeden van een integriteitsschending bespreken. De externe VP kan het raads- of collegelid bijstaan indien hij of zij het vervolgtraject ingevolge het onderhavige protocol ingaat. De externe VP kan een melding van een vermoeden van een integriteitsschending niet zelf in behandeling nemen.

Stap 1. Het doen van een melding

In deze stap wordt beschreven welke stappen gezet moeten worden als in fase 0 is gebleken dat er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending. Dan wordt een melding gedaan.

- De melding dient schriftelijk te worden gedaan;

3) Zie hoofdstuk 5 beleidsplan bestuurlijke integriteit voor een nadere uitleg over de externe vertrouwenspersoon.

- De melding kan niet anoniem worden gedaan. De melding is wel vertrouwelijk. Dat betekent dat de naam van de melder niet bekend wordt gemaakt bij derden, tenzij de melder hier geen bezwaar tegen heeft.

Betreft: handelen van een raadslid of wethouder

- De melding wordt gedaan bij de burgemeester.

Betreft: handelen van de burgemeester

- De melding wordt gedaan bij de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris treedt in overleg met de locoburgemeester.⁴
- In geval van een melding over de burgemeester in zijn rol als voorzitter van de raad wordt de melding gedaan bij de griffier. De griffier treedt in overleg met de plaatsvervangend voorzitter van de raad.
- Bij een vermoeden van een integriteitsschending door de burgemeester is de locoburgemeester, cq de plaatsvervangend voorzitter van de raad, eindverantwoordelijk voor een deugdelijk onderzoek.

Communicatie

- De burgemeester brengt de griffier en of de gemeentesecretaris op de hoogte van de melding. De locoburgemeester brengt het seniorenoverleg op de hoogte van de melding over de burgemeester.
- De burgemeester draagt er zorg voor dat de kring van betrokkenen zo beperkt mogelijk is.
- Het is de melder niet toegestaan zelf op enige wijze publiciteit te zoeken of ruchtbaarheid te geven aan de integriteitsmelding.

Stap 2. Het beoordelen van een melding**Stap 2a. Ontvankelijkheid**

De burgemeester - en de griffier, gemeentesecretaris en of integriteitscoördinator ter ondersteuning - beoordeelt de melding op ontvankelijkheid. In het kader van de beoordeling op ontvankelijkheid wordt getoetst of:

- De melding schriftelijk en niet anoniem is;
- Sprake is van strijdigheid met de wet- en regelgeving;
- De gemeente bevoegd is een nader onderzoek te doen;
- Sprake is van de aanwezigheid van redelijke gronden voor het vermoeden.

Als er niet aan de bovengenoemde criteria is voldaan, is de melding niet ontvankelijk. Dan stopt de procedure. Ook een melding zonder de aanwezigheid van redelijke gronden is dus niet ontvankelijk. De melder wordt hiervan op de hoogte gebracht. De burgemeester informeert degene op wie de melding betrekking had.

Stap 2b. Beoordeling

Als er aan de criteria is voldaan, is het een ontvankelijke melding. De burgemeester - en de griffier en of de gemeentesecretaris ter ondersteuning - beoordelen de melding vervolgens aan de hand van de volgende criteria:

- De aard van het vermoeden;
- De ernst van het vermoeden;
- De concreetheid van het vermoeden (welke mogelijke normen zijn in het geding);
- De onderzoekbaarheid van de vermeende schending;
- Strijdigheid met de gedragscodes voor raads- en collegeleden
- Strijdigheid met de wet.

Vooronderzoek in het kader van beoordeling melding

De burgemeester kan de melder verzoeken om zijn of haar melding toe te lichten. De burgemeester kan ook in het kader van de beoordeling enkele gesprekken - laten - voeren of documenten - laten - bestuderen. Een gesprek met diegene over wie de melding gaat maakt deel uit van het vooronderzoek.

Het doel van dit vooronderzoek is te beoordelen of sprake is van een gerechtvaardigd, onderzoekbaar en naar alle waarschijnlijkheid concrete integriteitsschending zodat een vervolg onderzoek gegrond is. De burgemeester kan besluiten een externe partij de ontvankelijkheidstoets, het vooronderzoek en indien daartoe wordt besloten het hoofdonderzoek uit te laten voeren.

4) De locoburgemeester kan ervoor kiezen - afhankelijk van de ernst van het vermoeden - de Commissaris van de Koning in te lichten. Ingevolge artikel 182, lid 1c van de Provinciewet is de commissaris belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.

Mogelijke uitkomsten van beoordeling melding

De meest voorkomende uitkomsten van de beoordeling van de melding zijn:

- Optie 1. De vermeende schending betreft een te gering feit om een onderzoek te rechtvaardigen. Of de melding is niet onderzoekbaar. Of de melding is niet concreet. Er zijn onvoldoende aanwijzingen. Als er sprake is van een zgn. lichte vermeende schending - denk hierbij aan bijvoorbeeld omgangsvormen - kan de burgemeester ook besluit geen onderzoek in te stellen. De burgemeester gaat wel het gesprek aan met degene op wie de melding betrekking heeft.
- Optie 2. Het vermoeden van de schending is gerechtvaardigd, onderzoekbaar, concreet en van zodanige ernst, dat onderzoek gegrond is. De burgemeester geeft al dan niet een externe partij opdracht tot het instellen en uitvoeren van een onderzoek naar het vermoeden van de integriteitsschending.
- Optie 3. Er is sprake van een integriteitsschending. De feiten zijn voldoende bekend en verder onderzoek is niet nodig. De burgemeester voert, als wederhoor, een gesprek met diegene die de schending heeft begaan. Op basis van de feiten en omstandigheden besluit de burgemeester welke eventuele vervolgstappen genomen moeten worden.
- Optie 4. Er is sprake van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. In dit geval doet de burgemeester aangifte bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM). De burgemeester brengt ook de CdK en het seniorenoverleg op de hoogte. De burgemeester besluit, na overleg met het seniorenoverleg, over de eventuele vervolgstappen en de communicatie naar aanleiding van het redelijke vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

Communicatie

- De burgemeester is verantwoordelijk voor de communicatie richting de melder. De burgemeester laat aan de melder weten wat de uitkomsten zijn van de beoordeling van de melding, tenzij de privacy van degene op wie de melding betrekking heeft en of het onderzoeksbelang dit in de weg staat.
- De burgemeester informeert degene op wie de melding betrekking heeft over de uitkomsten van de beoordeling van de melding, tenzij het onderzoeksbelang dit in de weg staat.
- De burgemeester informeert het seniorenoverleg over de uitkomsten van de beoordeling van de melding over een raadslid of wethouder, tenzij de privacy van de melder of degene op wie de melding betrekking heeft en of het onderzoeksbelang dit in de weg staat. Indien de conclusie is dat de melding niet ontvankelijk is of een nader onderzoek niet gegrond is, blijft de beoordeling van de melding vertrouwelijk. In dit geval weten alleen de melder, degene over wie de melding gaat en de burgemeester - en mogelijk de griffier en gemeentesecretaris - er van af.
- In het geval van een melding over de burgemeester informeert de locoburgemeester de CdK over de uitkomsten van de beoordeling van de melding, tenzij de privacy van de melder of de burgemeester of het onderzoeksbelang dit in de weg staat. Indien de conclusie is dat de melding niet ontvankelijk is of een nader onderzoek niet gegrond is, blijft de beoordeling van de melding vertrouwelijk. In dit geval weten alleen de melder, de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en de locoburgemeester er van af.
- Indien degene op wie de melding betrekking heeft dit wenst zal de burgemeester in deze fase van het proces, al dan niet vertrouwelijk, de raad informeren.

Stap 3. Onderzoek

Als er sprake is van een gerechtvaardigd, onderzoekbaar en concreet vermoeden van een schending van zodanige ernst dat onderzoek gegrond is, stelt de burgemeester een onderzoek in. Het onderzoek kan worden uitgevoerd door een gecertificeerd extern bureau. De burgemeester is de opdrachtgever van het onderzoek en stelt de onderzoeksopdracht vast. De burgemeester wordt hierbij ondersteund door de griffier of gemeentesecretaris.

Degene op wie de melding en het daaropvolgende onderzoek betrekking heeft, wordt zo snel mogelijk schriftelijk door de burgemeester over het onderzoek en de onderzoeksvraag geïnformeerd, tenzij het onderzoeksbelang zich daartegen verzet.

Onderdeel van het onderzoek is, in ieder geval, gelegenheid tot wederhoor voor degene op wie de melding betrekking heeft. Deze persoon wordt in de gelegenheid gesteld het conceptrapport in te zien en hier een reactie op te formuleren. Deze reactie wordt opgenomen in het rapport.

Degene op wie de melding betrekking heeft kan zich tijdens het onderzoek laten bijstaan door een raadspersoon. De griffie kan adviseren in de keus van een raadspersoon.

De melder wordt geïnformeerd dat er een onderzoek wordt gestart. Indien het belang van de melder dat rechtvaardigt wordt deze ook geïnformeerd over de onderzoeksopdracht.

Communicatie

- De burgemeester informeert het seniorenoverleg vertrouwelijk over het instellen van het onderzoek naar een raadslid of een wethouder over de onderzoeksopdracht en de voortgang van het onderzoek, tenzij de privacy van degene op wie het onderzoek betrekking heeft of het onderzoeksbelang dit in de weg staat.
- De burgemeester kan na overleg met het seniorenoverleg besluiten om breder over het onderzoek en de onderzoeksopdracht te gaan communiceren. Dit ligt het meest voor de hand als bekend is dat er een melding is gedaan en of geruchten over de melding de ronde doen. Bij de beslissing om al dan niet breder te gaan communiceren, wordt de privacy van degene op wie het onderzoek betrekking heeft meegewogen.
- De locoburgemeester informeert de CdK vertrouwelijk over het instellen van het onderzoek naar de burgemeester over de onderzoeksopdracht en de voortgang van het onderzoek, tenzij de privacy van de burgemeester of het onderzoeksbelang dit in de weg staat.

Stap 4. Rapportage

Er wordt door het externe bureau een rapport opgesteld dat aan de burgemeester wordt aangeboden.

Communicatie

- De burgemeester informeert het college en het seniorenoverleg vertrouwelijk over de uitkomsten van het onderzoek en voert daarover met hen het gesprek, tenzij de privacy van degene op wie het rapport betrekking heeft dit in de weg staat. Als het rapport betrekking heeft op een lid van het seniorenoverleg, dan is dit lid niet aanwezig bij de bespreking daarvan, tenzij het rapport onomstotelijk aantoont dat sprake is geweest van een ongegronde integriteitsmelding.
- De burgemeester overlegt met het seniorenoverleg over het proces van - mogelijke - verdere behandeling en verspreiding van de uitkomsten van het rapport.
- De burgemeester besluit over het proces van - mogelijke - verdere behandeling en verspreiding van het rapport. Hij houdt hierbij rekening en overlegt zo nodig met betrokkenen zoals de persoon waarop het onderzoek betrekking heeft.
- Indien degene op wie de melding betrekking heeft dit wenst, zal de burgemeester in deze fase van het proces, al dan niet vertrouwelijk, de raad informeren.
- De locoburgemeester informeert de CdK vertrouwelijk over de uitkomsten van het onderzoek en voert met hem of haar het gesprek, tenzij de privacy van de burgemeester dit in de weg staat. De locoburgemeester besluit over het proces van - mogelijke - verdere behandeling en verspreiding van het rapport.

Stap 5. Vervolg

Verdere behandeling van het rapport vindt plaats afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek en het besluit over de wijze waarop met de onderzoeksresultaten wordt omgegaan.

Sanctioneren

Er kunnen verschillende sancties volgen na het onderzoek. Als de conclusie van het onderzoek luidt dat er sprake is van een integriteitsschending, geldt het volgende:

- Als het gaat om het handelen van een raadslid legt de burgemeester de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad vormt zich vervolgens een oordeel over de onderzoeksbevindingen en verbindt daaraan mogelijkerwijs politieke consequenties. Het raadslid zelf is uiteindelijk verantwoordelijk voor de gevolgen van het onderzoek en neemt - al dan niet in overleg met de eigen fractie of partij waartoe het raadslid behoort - de consequenties die hij of zij geraden acht. De eigen fractie en of partij kan ervoor kiezen om sancties op te leggen. Denk hierbij aan binnenskamers corrigerend toespreken, verwijdering uit de raadsfractie of roeyement.
- Als het gaat om het handelen van een wethouder, legt de burgemeester de onderzoeksresultaten ook voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad vormt zich vervolgens een oordeel over de onderzoeksbevindingen en verbindt daaraan mogelijkerwijs politieke consequenties. De raad kan er voor kiezen om een politieke sanctie op te leggen. Denk hierbij aan een motie van treurnis, afkeuring of wantrouwen.
- Als het gaat om het handelen van de burgemeester is het eveneens aan de gemeenteraad om een oordeel over de vastgestelde integriteitsschending uit te spreken en daar mogelijkerwijs politieke consequenties aan te verbinden. De raad kan ook bij de burgemeester er bijvoorbeeld voor kiezen om een motie van treurnis, afkeuring of wantrouwen in te dienen.
- Als sprake is van strafbare feiten, kan het gevolg voor zowel een raadslid, een wethouder of de burgemeester strafrechtelijke vervolging en veroordeling zijn.

Bij een integriteitsonderzoek is vertrouwelijkheid van belang voor het verlenen van medewerking aan dat onderzoek. Dat betreft alle betrokkenen namelijk de melder, degene naar wiens handelen onderzoek gedaan wordt en de overige personen die gesproken zijn in het kader van het onderzoek. Het verstrekken

van de onderzoeksresultaten en of -rapportage aan de gemeenteraad is daarom per definitie problematisch. Indien aan de orde, moet de raad wel een oordeel kunnen vellen over de resultaten van het onderzoek. Dat vraagt derhalve bij ieder onderzoek een afzonderlijke afweging over de informatie die al dan niet verstrekt wordt en de wijze waarop het verstrekt wordt. De burgemeester legt over die afweging verantwoording af aan de raad.

Ongegronde melding

Ook ongegronde integriteitsmeldingen kunnen het vertrouwen in het openbaar bestuur aantasten en de reputatie van een ambtsdrager schade berokkenen. Daarom gelden voor deze gevallen de volgende stappen:

- Indien sprake is van een ongegronde integriteitsmelding, wordt dit expliciet in de rapportage vermeld.
- Het raadslid over wie de melding is gedaan, krijgt gelegenheid dit met het seniorenoverleg te bespreken. Hierbij zal ook in overleg besproken worden op welke wijze rehabilitatie van het raadslid plaats kan vinden.

Leren en evalueren

De burgemeester - en de griffier en of gemeentesecretaris - reflecteert na iedere casus op de gevolgde procedure maar ook op de uitvoering daarvan en de adviezen die zijn gegeven en de resultaten van het (voor)onderzoek. Op basis daarvan wordt een schriftelijke reflectie gemaakt met daarin de lessen die getrokken kunnen worden. Deze reflecties vormen de input voor mogelijke optimaliseringen van het onderhavige meldprotocol.