

Protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen Bloemendaal 2026

Inleiding

De integriteit van het openbaar bestuur is verankerd in wetgeving en in de door de gemeenteraad vastgestelde gedragscodes. Regels en beginselen die integer gedrag van politieke ambtsdragers borgen liggen daarmee vast en geven richting. Politieke ambtsdragers dragen zowel collectief als individueel verantwoordelijkheid voor de integriteit van het bestuur. Toch kan het gebeuren dat een politieke ambtsdrager gedrag vertoont dat bij anderen vragen oproept over de integriteit van dat gedrag. Op dat moment kan er sprake zijn van een vermoeden van een integriteitsschending.

Vertrekpunt van dit protocol is dat politieke ambtsdragers elkaar aanspreken en aanspreekbaar zijn op voorgenomen of getoond gedrag wanneer over dat gedrag vragen of twijfels bestaan. Het maakt daarbij niet uit of het nu gaat om het eigen gedrag of dat van een ander. Zo'n aan-spreekbare en open houding draagt eraan bij dat makkelijker het gesprek kan worden aangegaan over integriteitsschendingen. Waar dit mogelijk is, verdient het aanbeveling om dat gesprek ook daadwerkelijk met elkaar aan te gaan. Een reden om niet direct in gesprek te gaan kan zijn dat de onderlinge verhoudingen van dien aard zijn dat aanspreken niet in de rede ligt.

Dit protocol, dat als bijlage is opgenomen bij de gedragscode van de raad, beschrijft hoe te kunnen handelen bij een vermoedelijke integriteitsschending van een politiek ambtsdrager. Het benadrukt het belang van zorgvuldigheid en onpartijdigheid. In de gevallen waarin het tot een onderzoek komt staat waarheidsvinding centraal. Individuele of partijpolitieke opvattingen zijn daaraan ondergeschikt. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan een proces dat zich kenmerkt als procedureel rechtvaardig.

Werkingsfeer van dit protocol

Iedereen die in een relatie staat tot de gemeente Bloemendaal kan twijfel hebben over het waargenomen gedrag van een politieke ambtsdrager. Of het nu gaat om inwoners, ondernemers, ambtenaren en andere mede-werkers, leveranciers of politieke ambtsdragers, elk van hen kan twijfel over een schending bespreken met de burgemeester, de gemeentesecretaris of de griffier. Het melden van een vermoeden van een integriteitsschending gebeurt bij de burgemeester. Indien het vermoeden betrekking heeft op de burgemeester kan de melder terecht bij de commissaris van de Koning.

Het protocol wordt niet toegepast bij vermoedens van integriteitsschendingen door functionarissen die in een arbeidsverhouding staan tot de gemeente Bloemendaal, zoals de gemeentesecretaris en de griffier.

Overgangsrecht

Integriteitsmeldingen die zijn ingediend vóór inwerkingtredingsdatum van dit protocol – en nog in behandeling zijn – worden afgehandeld op basis van dit protocol.

Definities

In dit protocol wordt verstaan onder:

Een signaal: een waarneming van een persoon ten aanzien van een bepaalde situatie. Het kan daarbij gaan over twijfel over het eigen handelen of het handelen van een ander.

Een melding: een signaal over een vermoedelijke integriteitsschending, met als doel het signaal in behandeling te nemen.

De melder: degene die een melding doet.

De beschuldigde: de zittende politieke ambtsdrager die niet-integer gedrag wordt verweten.

Betrokkenen: personen die kennis hebben van de vermoedelijke integriteitsschending of die uit hoofde van hun functie een rol spelen bij de opvolging van een melding.

De politieke ambtsdrager: raadsleden, leden van raadcommissies en wethouders.

De integriteitscoördinator: de ambtelijke functionaris die belast is met het coördineren en het actualiseren van het integriteitsbeleid en het bieden van procesondersteuning bij integriteitssignalen en -meldingen.

Een integriteitsschending: een gedraging van een politieke ambtsdrager die in strijd is met het handelen als 'goed bestuurder' of 'goed volksvertegenwoordiger'. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met ongeschreven of geschreven regels, waaronder de gedragscodes van de gemeente Bloemendaal.

Beginselen & uitgangspunten

Bij het hanteren van dit protocol gelden de volgende beginselen en uitgangspunten.

Beginsel: proportionaliteit, zo groot als nodig, zo klein als mogelijk

Een melding van een mogelijke integriteitsschending is ingrijpend voor alle betrokkenen: voor de melder, voor de beschuldigde maar ook voor de organisatie. De stappen die gezet worden moeten daarom steeds in verhouding staan tot het gemelde gedrag. De stappen zijn zo groot als nodig, maar tevens zo klein als mogelijk.

Beginsel: onpartijdigheid en onafhankelijkheid

Van alle politieke ambtsdragers wordt verwacht dat zij bij de behandeling van een vermeende integriteitsschending het algemeen belang leidend laten zijn en dat zij boven de partijen staan.

Bij de behandeling van een melding zorgen betrokkenen ervoor dat er geen sprake is van verstrengeling van belangen. De betrokken functionarissen handelen onbevooroordeeld, neutraal en autonoom en laten zich niet oneigenlijk beïnvloeden door derden.

Beginsel: zorgvuldigheid en zorgzaamheid

Alle betrokkenen bij een vermeende integriteitsschending hebben recht op een zorgvuldige behandeling ervan. Zorgvuldigheid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking door:

- het toepassen van hoor en wederhoor;
- een discrete omgang met informatie;
- de keuze voor een passende onderzoeksmethode;
- deskundigheid bij de behandeling van een melding;
- een respectvolle bejegening van en door alle betrokkenen;
- adequate ondersteuning.

Ook zorgzaamheid weegt zwaar bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen. Zorgzaamheid komt tot uiting door oog te hebben voor alle betrokkenen. Melder, beschuldigde maar ook andere betrokkenen hebben in de verschillende fasen van het proces ieder eigen behoeften en mogelijk ook een hulpvraag, of behoefte aan nazorg. Door die behoefte te onderkennen en hier zo goed als mogelijk op in te spelen wordt zorgzaam omgegaan met alle betrokkenen.

Uitgangspunt: regierol voor de burgemeester

Op grond van artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet bevordert de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de eigen gemeente. Vanuit deze verantwoordelijkheid vervult de burgemeester een belangrijke rol bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen. De burgemeester geeft regie aan het proces dat volgt op een melding.

Uitgangspunt: terughoudendheid bij communicatie

Het is van belang dat alle betrokkenen bij een vermeende integriteitsschending terughoudend zijn met het doen van publieke uitspraken. Voorkomen moet worden dat vermoedens afkomstig uit de media en/of van social media als vaststaande feiten worden gepresenteerd voordat aan waarheidsvinding is gedaan.

De burgemeester draagt zorg voor de interne en externe communicatie over een melding, een onderzoek en de uitkomsten daarvan. De kring van geïnformeerde personen wordt zo klein als mogelijk gehouden.

Uitgangspunt: aangifte is soms een keuze, soms verplicht

Als er in enige fase van de behandeling van de melding een redelijk vermoeden is dat een strafbaar feit is begaan, kan de burgemeester hiervan aangifte doen. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht¹. Tijdens de afhandeling van de aangifte wordt de werking van dit protocol voor de betreffende melding opgeschort.

Uitgangspunt: afwijken van het protocol kan

Dit protocol vormt een basis voor het handelen van functionarissen bij de omgang van een vermoeden van een integriteitsschending. Hoewel het protocol richting geeft, vormt het geen vrijbrief om tijdens het te volgen proces niet zelf te reflecteren op wat nodig is.

1) Ambtsmisdrijven zijn strafbare feiten die worden gepleegd door een ambtenaar in of met misbruik van zijn ambt. Voorbeelden zijn verduistering van geld of bewijs, omkoping, valsheid in geschrift en het opzettelijk schenden van de geheimhoudingsplicht. Voor ambtenaren die in hun functie van ambtsmisdrijf weten, geldt een aangifteplicht.

Als dat in het belang is van de gemeente of van een of meer van de betrokkenen, kan de burgemeester dan ook besluiten af te wijken van het protocol. De burgemeester is duidelijk over de argumenten daarvoor en legt hierover achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad.

Werkwijze

Fase 1: Aarzelingen of twijfel over een gedraging bespreken

Wat niet-integer handelen is, is niet altijd volstrekt duidelijk. Het kan zijn dat een politieke ambtsdrager twijfels of vragen heeft over de juistheid van (voorgenomen) handelen van zichzelf of van een ander. Het is verstandig die twijfels en vragen zo vroeg mogelijk te bespreken met anderen.

Een vermoeden

Bij een vermoeden van een integriteitsschending begaan door een ander, spreekt degene die het vermoeden heeft in beginsel eerst zelf de betreffende politieke ambtsdrager aan. Dit om meer duidelijkheid te krijgen over de kwestie. Door zo'n gesprek kan in sommige gevallen al een gezamenlijke oplossing worden gevonden, zonder dat verdergaande stappen zoals een onderzoek nodig zijn. Wellicht was er sprake van onwetendheid of is er sprake van een misverstand. In deze fase is het belangrijk om open en op een respectvolle wijze het gesprek met elkaar aan te gaan. Dat vergt om (eerste) oordelen achterwege te laten, maar ook om de bereidheid te hebben aangesproken te worden. Afhankelijk van de uitkomst van het hierboven beschreven gesprek kunnen twijfels en vragen over een vermoeden van een integriteitsschending ook met de griffier of de gemeentesecretaris besproken worden. Er kunnen overigens zwaarwegende redenen zijn om het gesprek over een vermoeden niet aan te gaan. Bijvoorbeeld omdat de onderlinge verhoudingen van dien aard zijn dat aanspreken niet in de rede ligt.

De burgemeester kan een externe integriteitsdeskundige raadplegen om te adviseren over integriteitsvraagstukken en die kan dienen als klankbord. Deze deskundige is bijvoorbeeld het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA). Dit steunpunt is onderdeel van de Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP).

Fase 2: De melding

De feitelijke melding

Een melding van een vermoeden van een integriteitsschending wordt gedaan bij de burgemeester. Dit gebeurt vertrouwelijk. Bij meldingen over zowel raadsleden als wethouders ondersteunt de gemeentesecretaris de burgemeester.

Bij een melding over een raadslid kan de griffier als adviseur van dat raadslid optreden. Griffiers zijn aangesteld door de gemeenteraad. Voorkomen moet worden dat de neutrale rol van de griffier ten opzichte van de raad in het gedrang komt. Bij een melding over een wethouder mag deze zich laten bijstaan door een externe adviseur.

De burgemeester kan ook zelf op basis van eigen waarnemingen of externe berichtgeving een vermoeden van een integriteitsschending hebben. De burgemeester kan dan op eigen initiatief melding doen van het vermoeden. Dit doet hij door tussenkomst van de gemeentesecretaris bij zichzelf.

Eisen aan de melding

De melding wordt schriftelijk ingediend (per post) en moet over een op redelijke en verifieerbare gronden gebaseerd vermoeden gaan.

Een melding van een mogelijke integriteitsschending bevat in ieder geval:

- de naam en functie van de zittende politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft;
- de naam, functie en contactgegevens van de melder;
- een beschrijving van de mogelijke schending, met o.a.:
 - de aard van de mogelijke schending;
 - de door de melder waargenomen feiten en omstandigheden van het gebeurde.

Als aan deze vereisten niet wordt voldaan, stelt de burgemeester de melder gedurende tien werkdagen in de gelegenheid de melding met de vereiste informatie aan te vullen. Meldingen die na deze periode niet aan de vereisten voldoen, worden door de burgemeester niet in behandeling genomen. De melder wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

In dit protocol wordt ervan uitgegaan dat de melder van een vermeende integriteitsschending zich bekend maakt. Anonieme meldingen worden niet in behandeling genomen.

Te zetten stappen na een melding:

1. Na ontvangst van een melding stuurt de burgemeester de melder binnen vijf werkdagen een schriftelijke bevestiging van ontvangst.
2. Na ontvangst van de melding wordt deze bij wijze van vooronderzoek door de burgemeester beoordeeld. De burgemeester laat zich bij deze beoordeling bijstaan door de gemeentesecretaris of een daartoe aangewezen ambtelijke functionaris. Wanneer de melding zich richt tegen een raadslid wordt tevens de griffier op de hoogte gesteld. Bij de eerste beoordeling van de melding kijkt de burgemeester naar de volgende toetsingscriteria:
 - a) Aard van het feit: wat is er aan de hand? Is er wellicht sprake van een integriteitsschending, en zo ja, wat voor soort integriteitsschending is het? Is het een strafbaar feit, is er een geschonden norm aan te wijzen? Is de melding voldoende concreet?
 - b) Ontvankelijkheid: valt de gedraging binnen de (invloeds-)sfeer van de gemeente? Is de burgemeester in staat om hier een oordeel over te geven of onderzoek naar uit te voeren? Is over het (nagenoeg) zelfde feitencomplex eerder een melding ingediend?
 - c) Ernst van de zaak: hoe ernstig is het voorval? Hierbij wordt gelet op het feit zelf, de omstandigheden, de (functie van de) persoon op wie de melding betrekking heeft en op eventueel acuut gevaar of de maatschappelijke en/of politieke gevoeligheid. Hoe valt de weging uit tussen de ernst van de zaak en de eventuele gevolgen van een onderzoek? Is het op een andere manier op te lossen om daarmee de schade zoveel mogelijk te beperken?
 - d) Valideerbaarheid: zijn de feiten en omstandigheden goed controleerbaar? Zijn er voldoende aanknopingspunten en is de informatie voldoende gedetailleerd?
 - e) Positie of persoon van de bron: heeft de melder voldoende kennis over het gebeurde? Spelen er politieke belangen mee?
 - f) Positie of persoon van de zittende ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft: kan de eventuele schending zijn gepleegd door de politieke ambtsdrager in kwestie? Was het bijvoorbeeld wel plausibel dat de ambtsdrager daartoe in de positie verkeerde op het moment van de vermeende schending?
 - g) Waarschijnlijkheid: is er een logisch verband tussen de feiten uit de melding en andere bekende feiten?
 - h) Actualiteit: Hoe lang geleden heeft de vermeende schending plaatsgevonden? Betreft het wel een zittende politieke ambtsdrager?
3. De beoordeling als hiervoor beschreven kan leiden tot de volgende conclusies:
 - a) De melding krijgt geen vervolg, bijvoorbeeld omdat de melding niet over integriteit gaat of er overduidelijk geen sprake is van een norm die geschonden is. De melder krijgt hiervan gemotiveerd bericht. Indien van toepassing wordt de melder doorverwezen naar een ander orgaan. De burgemeester gaat altijd na of er leerpunten uit de melding getrokken kunnen worden.
 - b) De feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen; de integriteit is geschonden.
 - c) Er is een intern onderzoek nodig om de melding te beoordelen. De burgemeester informeert zo nodig het college en/of de gemeenteraad en de beschuldigde over de melding en het feitencomplex. Bezien wordt of en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de melding.
 - d) Er is een extern onderzoek nodig. De burgemeester besluit hiertoe en informeert zo nodig het college en/of de gemeenteraad en betreffende politieke ambtsdrager over de beslissing om een extern onderzoek uit te laten voeren.

Fase 3: Intern onderzoek

Het interne onderzoek heeft tot doel om meer informatie in te winnen over de gemelde situatie of om een inschatting te maken van het benodigde vervolg.

1. De burgemeester voert in ieder geval een gesprek met de melder. De melder wordt gevraagd om een toelichting op de melding te geven en wat de melder beoogt te bereiken met de melding. Er wordt ook een gesprek gevoerd met de politieke ambtsdrager in kwestie. De burgemeester kan besluiten ook met andere betrokkene(n), zoals mogelijke getuigen, in gesprek te gaan.
2. De gesprekspartners ontvangen voor aanvang van het gesprek een schriftelijke uitnodiging en dit protocol. In de uitnodiging staat een korte omschrijving van de aard van de melding en de aard van het te voeren gesprek. De beschuldigde ontvangt een kopie van de schriftelijke melding.
3. Van de gesprekken worden gespreksverslagen gemaakt (zakelijke weergave). Deze worden ter accordering voorgelegd aan de personen met wie is gesproken. Wanneer geen akkoord wordt gegeven, wordt hiervan een aantekening gemaakt op het verslag.
4. De burgemeester komt tot een gemotiveerde schriftelijke beoordeling van de melding. Hierbij hanteert de burgemeester ten minste de volgende criteria: aard van het feit; ontvankelijkheid; ernst van de zaak; valideerbaarheid; positie of persoon van de bron; positie of persoon van de ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft; waarschijnlijkheid; actualiteit.
5. Bij de beoordeling legt de burgemeester schriftelijk de conclusie van het interne onderzoek vast. De conclusies kunnen luiden:

- a) de melding behoeft geen vervolg. Er is bijvoorbeeld geen norm geschonden;
 - b) de feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen; de integriteit is geschonden;
 - c) de melding bevat een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, aangifte ligt in de rede of is wettelijk vereist;
 - d) de melding behoeft een vervolg door middel van een extern onderzoek, omdat er sprake is van een redelijk vermoeden van een omvangrijke schending. De burgemeester stelt een concept onderzoeksopdracht op. Zie hierover onder fase 4 externe onderzoek.
6. De burgemeester informeert de betreffende politieke ambtsdrager en de melder over de conclusie. Bij voorkeur wordt deze conclusie persoonlijk met hen besproken, tenzij er een zwaarwegend belang is één of meer van deze personen niet te informeren. Tevens besluit de burgemeester of het college en de gemeenteraad worden geïnformeerd en zo ja, op welke wijze.
 7. Indien de burgemeester concludeert dat een extern onderzoek niet nodig is en de melder het hier niet mee eens is, kan hij/zij de burgemeester binnen twee weken na ontvangst van de schriftelijke conclusie verzoeken om alsnog een extern onderzoek uit te laten voeren. De burgemeester informeert en hoort zo nodig de gemeenteraad en/of het college over dit verzoek en laat zich adviseren door de griffier of gemeentesecretaris. Gehoord deze functionarissen, neemt de burgemeester een conclusie over het al dan niet instellen van een extern onderzoek.

Fase 4: Extern onderzoek

Als de burgemeester concludeert dat er een extern onderzoek nodig is, formuleert de burgemeester een concept onderzoeksopdracht. De burgemeester bespreekt zo nodig dit concept in een besloten overleg met het college en/of de gemeenteraad.

Het externe onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. De burgemeester komt met de onderzoeker(s) een onderzoeksopdracht overeen. De onderzoeksopdracht bestaat in elk geval uit:
 - een beschrijving van de aanleiding voor het onderzoek;
 - de opdracht zelf (wat moet worden onderzocht, met een duidelijke afbakening);
 - de onderzoeksvragen;
 - het normatieve kader dat wordt gebruikt als leidraad. Vaste onderdelen zijn de wettelijke integriteitsnormen en de gedragscodes van de gemeente Bloemendaal;
 - een verwachting t.a.v. de onderzoeksmethode(n) en respondenten waarmee in ieder geval gesproken dient te worden;
 - onderzoekscapaciteit (wie voert het onderzoek uit);
 - aanwijzingen ten aanzien van de borging van hoor- en wederhoor;
 - een planning en tijdspad;
 - communicatie met de opdrachtgever tijdens en na het onderzoek.
2. De burgemeester bewaakt de voortgang van het onderzoek.
3. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld.
4. De burgemeester informeert per brief de beschuldigde, de melder en zo nodig het college en/of de gemeenteraad dat er een onderzoek wordt ingesteld. Vaste onderdelen in deze brief zijn: de aanleiding voor het onderzoek, de onderzoeksopdracht en de contactgegevens van de onderzoeker(s).
5. Er wordt door de burgemeester zorgvuldig afgewogen welke andere personen geïnformeerd moeten worden over het onderzoek.
6. Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de gemeente Bloemendaal alsook externe partijen worden benaderd voor een interview. Deze interviews worden door ten minste twee personen gevoerd. Desgewenst kunnen geïnterviewden zich laten bijstaan.
7. Van de interviews worden gespreksverslagen gemaakt (zakelijk weergegeven). Deze worden ter accordering voorgelegd aan de gesproken personen. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid om binnen tien dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden in het verslag. Als de gesprekspartner accordering weigert, wordt hier melding van gemaakt in het verslag. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd.
8. Wanneer het onderzoek is afgerond, leveren de onderzoeker(s) het onderzoeksrapport op aan de burgemeester voor een controle op de feitelijke bevindingen. Het onderzoeksrapport wordt eventueel aangepast.
9. Het onderzoeksrapport wordt vervolgens ter beschikking gesteld aan de beschuldigde politiek ambtsdrager. Deze mag in het kader van hoor- en wederhoor een zienswijze geven op het rapport. Deze zienswijze wordt opgenomen in het rapport.
10. Het rapport van het externe onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:
 - de onderzoeksopdracht en eventuele latere wijzigingen;

- een onderzoeksverantwoording met daarin:
 - o een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmiddelen en de manier waarop deze zijn ingezet;
 - o een overzicht van relevante wet- en regelgeving (van toepassing zijnde wettelijke voorschriften, procedures, beleidstukken et cetera);
 - o een overzicht van geraadpleegde bronnen;
 - een weergave van de bevindingen: de feiten, omstandigheden, percepties en overige waarnemingen die betrekking hebben op de vermoedelijke integriteitsschending en de context waarbinnen deze zou hebben plaatsgevonden;
 - De conclusie of er een norm geschonden is.
11. Afhankelijk van de uitkomst van het externe onderzoek besluit de burgemeester over het verdere vervolg.

Fase 5: Afronding

Als uit het rapport blijkt dat geen sprake is van een integriteitsschending worden de personen die al op de hoogte waren van de melding geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek. Indien de kwestie in de openbaarheid is gekomen, kan de burgemeester een openbare verklaring over de kwestie afgeven.

Als wel sprake is van een vastgestelde integriteitsschending legt de burgemeester in een besloten bijeenkomst zijn bevindingen voor aan de gemeenteraad. In deze bijeenkomst wordt de kwestie besproken en wordt besloten over openbaarmaking van de bevindingen van de burgemeester en/of de uitkomst van het onderzoek.

Nazorg

Ongeacht de uitkomst van de behandeling van een melding is het bieden van nazorg van belang. Zowel voor de betrokkenen als voor de gemeente Bloemendaal. De burgemeester gaat daarom met de melder in gesprek over de afdoening van de melding. De burgemeester evalueert ook met de beschuldigde politieke ambtsdrager het doorlopen proces en maakt zo nodig afspraken voor de toekomst.

Onderdeel van de nazorg is ook het leren van een integriteitsschending. Integriteitskwesties dragen bij aan de vorming van de eigen mores. De burgemeester stimuleert na afronding van een kwestie dat tijd en ruimte wordt genomen om van die kwestie te leren.

Opzettelijk valse melding

Als de burgemeester het vermoeden heeft dat er sprake is geweest van een opzettelijk valse melding, kan de burgemeester een onderzoek instellen naar de melder.

Rapportage

Jaarlijks brengt de burgemeester verslag uit aan de gemeenteraad over het aantal meldingen en uitgevoerde onderzoeken op het gebied van bestuurlijke integriteit.