

Protocol omgang vermoeden van integriteitsschendingen gemeente Montferland, mei 2025

Over het protocol

Dit protocol gaat over concrete situaties waarin twijfel bestaat over de integriteit van het handelen van een politieke ambtsdrager. Het is in het belang van alle betrokkenen om in dergelijke situaties een zorgvuldig proces te doorlopen, met oog voor alle belangen. In dit protocol staat de werkwijze beschreven bij een vermoeden van een integriteitsschending door raadsleden, fractievolgers, wethouders en de burgemeester (verder: 'politieke ambtsdragers', tenzij een bepaling op een van de specifieke ambten betrekking heeft). Dit protocol biedt de melder bescherming, de betrokkene een eerlijke procedure en de uitvoerders van die procedure bruikbare handvatten.

De afspraken die we in dit protocol maken evalueren we regelmatig, zo waarborgen we dat onze werkwijze toereikend is en blijft.

A. Uitgangspunten

Onpartijdige handhaving

De gedragscodes voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitsschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan hun handelen moet voldoen. Omdat alle partijen het over die minima eens zijn, is er geen enkele reden de handhaving ervan inzet te maken van partijpolitiek. Ook het verschil tussen oppositie en coalitie speelt in de handhaving van de gedragscodes geen rol. Gebeurt dat toch, dan is de kans groot dat er onrecht geschiedt. Uit het beginsel van 'onpartijdige handhaving' volgt dat de politieke ambtsdragers van alle partijen de discipline moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteit-kwesties boven de partijen te staan.

Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Het kan echter voorkomen dat er in de media of publieke opinie al een (voor-)veroordeling plaatsvindt, voordat er onderzoek is gedaan. Hierdoor ontstaat willekeur. Individuele politieke ambtsdragers die onder verdenking komen te staan kunnen grote schade oplopen. Dat tast de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur aan. Het is daarom zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitkwestie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling van een kwestie de groep die erbij betrokken wordt zo klein mogelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van een integriteitsschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan, moet overwogen worden de kwestie breder te delen.

Zorgvuldigheid tegenover eenieder

In alle fasen van de uitvoering van dit protocol wordt uiterste zorgvuldigheid betracht. Daar hebben de melder, degene op wie de melding betrekking heeft en zij die uitvoering geven aan dit protocol recht op.

Rollen en verantwoordelijkheden

De burgemeester heeft een centrale rol bij vermoedens van integriteitsschendingen door een raadslid, fractievolger of wethouder. Die rol komt voort uit artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet, waarin de burgemeester wordt belast met de taak de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Tijdens het doorlopen van het protocol laat de burgemeester zich bijstaan door de griffier (indien betrokkene raadslid of fractievolger is) of door de gemeentesecretaris (wanneer het een wethouder betreft). De burgemeester kan zich ook door beiden laten ondersteunen. Daarnaast kan de burgemeester advies inwinnen bij interne of externe adviseurs, zoals het Steunpunt Integriteit (SIPA).

Uitgangspunt in dit protocol is om de kring van personen die geïnformeerd worden zo klein als mogelijk, maar zo breed als nodig te houden. De burgemeester informeert de gemeenteraad alleen als de burgemeester dit noodzakelijk acht of wanneer het onderhavige protocol dit voorschrijft. Wanneer de burgemeester schriftelijke informatie wil delen onder geheimhouding deelt de burgemeester, in overeenstemming met de Gemeentewet, deze informatie met de gehele raad.

Indien een vermoeden van een integriteitsschending door de burgemeester bestaat, treedt diens waarnemer in de zin van artikel 77 Gemeentewet (locoburgemeester) in overleg met de commissaris van de Koning. In een dergelijk geval wordt voorliggend protocol gevolgd en wordt 'burgemeester' vervangen door 'waarnemend burgemeester'. De vertrouwenscommissie wordt in zo'n situatie onvervuld geïnformeerd.

Zolang er een (voor)onderzoek plaatsvindt naar een vermoeden van een integriteitsschending door de burgemeester, neemt de waarnemend burgemeester ook ten aanzien van alle andere meldingen de rol van de burgemeester in dit protocol over. Zodra een (voor)onderzoek naar de burgemeester is afgerond, treedt de burgemeester in overleg met de waarnemend burgemeester. De burgemeester besluit vervolgens samen met de waarnemend burgemeester of hij de verdere afhandeling van lopende meldingen overneemt van de waarnemend burgemeester.

Externe communicatie

Per melding zal moeten worden beoordeeld of en wanneer externe communicatie wordt ingezet. Dat zal afhangen van de omstandigheden van het geval, de aard van de melding en bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de melder of degene over wie een melding is gedaan. De burgemeester draagt zorg voor interne en externe communicatie over een melding, een onderzoek en de uitkomsten daarvan. De afdeling communicatie kan worden betrokken bij deze afweging en de invulling van externe communicatie. In het geval dat de kwestie al extern bekend is en een reactie niet uit kan blijven, is de burgemeester belast met de communicatie. Terughoudendheid in interne en externe communicatie staat voorop.

Het protocol stopt daar waar het strafrecht begint

De reikwijdte van dit protocol stopt waar het strafrecht begint. Dit betekent dat het protocol buiten toepassing wordt gelaten wanneer strafrechtelijke opsporing en/of vervolging plaatsvindt met betrekking tot de mogelijke integriteitsschending.

Afwijken

Dit protocol is bedoeld als leidraad om sturing en handvatten te bieden voor handelen in het geval van een vermoeden van een integriteitsschending. In een dergelijke situatie is iedereen gebaat bij helderheid en een zorgvuldig proces. Toch kan het voorkomen dat het in het belang van de gemeente, de melder of de betrokkene is om af te wijken van het protocol. In die gevallen kan de burgemeester onderbouwd afwijken van dit protocol. Voorbeelden van situaties waarbij de burgemeester onderbouwd kan afwijken van dit protocol zijn:

- de privacy van de melder of de betrokkene is in het geding;
- verantwoordelijken in het protocol kunnen hun taken niet onafhankelijk uitvoeren;
- het algemeen belang vraagt hierom.

B. Werkwijze

De werkwijze bij het vermoeden van een integriteitsschending bestaat uit vijf fases. Hieronder worden deze fases uitgewerkt. Op deze werkwijze zijn de in deel A genoemde uitgangspunten van toepassing.

Fase 1) Twijfelen en bespreken

Het is wenselijk dat politieke ambtsdragers eerst met elkaar in gesprek gaan bij twijfels over de integriteit van (eigen) handelingen. Dit kan betekenen het bespreekbaar maken van twijfels met degene van wie het handelen vragen oproept, maar bijvoorbeeld ook een twijfel over het eigen (voorgenomen) handelen bespreekbaar maken binnen de eigen fractie. Daarnaast kunnen twijfels worden besproken met de griffier of met de burgemeester. Zij kunnen adviseren over de kwestie en over het al dan niet indienen van een melding. Wanneer politieke ambtsdragers een advies van de burgemeester naast zich neerleggen, dan overweegt de burgemeester of het vermelden daarvan in de raadsvergadering noodzakelijk is. De burgemeester is vrij om op basis van de ontvangen signalen zelf een onderzoek te starten, ook als er geen melding wordt gedaan.

Al in deze eerste fase is vertrouwelijkheid van groot belang. Wanneer twijfels met een breed publiek gedeeld worden, wordt het moeilijk om de vertrouwelijkheid in een eventueel vervolproces te waarborgen. Vertrouwelijkheid is bovendien nodig voor het creëren van een veilige omgeving waarin we onze twijfels kunnen bespreken.

Fase 2) Melden en wegen

Politieke ambtsdragers, maar ook inwoners en ambtenaren, kunnen een melding doen van een vermeende integriteitsschending door een politieke ambtsdrager. Daarbij worden de onderstaande stappen doorlopen. Bij de behandeling van een melding kan de burgemeester zich ambtelijk of extern laten ondersteunen.

1. De melding van de vermeende integriteitsschending wordt schriftelijk (op papier of via e-mail) gedaan bij de burgemeester en / of de griffier. Als de melding alleen bij de griffier is gedaan, dan deelt de griffier de melding terstond met de burgemeester. Een melding mag in eerste instantie ook mondeling worden gedaan, maar wordt pas in behandeling genomen als deze op schrift is

- gesteld. Om een melding op schrift te stellen kan een melder de hulp inroepen van de griffier. De melder dient de melding altijd zelf in.
2. Schriftelijk anoniem melden is mogelijk. Toch vinden we dit in beginsel onwenselijk. Anonimiteit kan vervolgonderzoek en de onderzoekbaarheid van de melding namelijk in de weg staan. Hoewel de melder daartoe niet verplicht is, wordt een anonieme melder indien mogelijk gevraagd om zijn identiteit bekend te maken aan de burgemeester ten behoeve van de opvolging.
 3. De burgemeester stuurt de melder binnen vijf werkdagen een schriftelijke ontvangstbevestiging. Hierin wordt ook vermeld hoe desgewenst de vertrouwelijkheid van de persoonlijke gegevens van de melder zoveel mogelijk gewaarborgd wordt. Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokken politieke ambtsdrager te beschermen in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek, vraagt de burgemeester de melder om vertrouwelijkheid in acht te nemen.
 4. De burgemeester draagt er zorg voor dat de gegevens omtrent de melding en de melder zodanig bewaard/opgeslagen worden dat deze alleen toegankelijk zijn voor personen die bij de behandeling van de melding betrokken zijn.
 5. De burgemeester voert zo snel mogelijk een persoonlijk gesprek met de melder over de melding. Bij dit gesprek is ook de griffier of de gemeentesecretaris aanwezig, afhankelijk van de vraag of het een raadslid of wethouder betreft. Dit gesprek is bedoeld om de inhoud van de melding zo nodig te verduidelijken en eventueel af te bakenen.
 6. De burgemeester kan ook op basis van eigen waarneming of externe berichtgeving op de hoogte raken van een mogelijke integriteitsschending. De burgemeester kan in dat geval zelf het initiatief nemen om een melding op te stellen.
 7. De burgemeester bespreekt een melding over een raadslid of fractievoorzitter met de griffier en een melding over een wethouder met de gemeentesecretaris. Samen wegen zij de melding ten minste op basis van:
 - a. de aard van de (vermeende) handeling;
 - b. de mate waarin de melding te verifiëren is;
 - c. de respectievelijke posities van de melder en de persoon op wie de melding betrekking heeft;
 - d. de geloofwaardigheid van de melding;
 - e. de ernst en spoedeisendheid.
 8. De burgemeester stelt het betrokken raadslid of de betrokken wethouder zo snel als mogelijk op de hoogte van het feit dat er een melding is gedaan en van de inhoud daarvan, tenzij er een zwaarwegend belang is om dat niet te doen. Voorbeelden daarvan zijn:
 - risico dat eventueel bewijsmateriaal wordt vernietigd;
 - risico voor de veiligheid of het functioneren van de melder.
 9. Op basis van de weging van de melding kan de burgemeester tot drie conclusies komen:
 - A. De melding kan direct afgedaan worden.
Redenen om de melding direct af te doen kunnen zijn:
 - de melding gaat niet over integriteit;
 - er kan onmiddellijk en zonder twijfel vastgesteld worden dat er geen sprake is van een integriteitsschending.

Vervolg: De burgemeester koppelt het besluit om de melding direct af te doen schriftelijk terug aan de melder en de betrokken politieke ambtsdrager. De melding is daarmee afgedaan.
 - B. Er is een vooronderzoek nodig om de melding te beoordelen.
Redenen om een vooronderzoek in te stellen kunnen zijn:
 - de melding geeft aanleiding om te vermoeden dat er sprake is van een integriteitsschending maar is onvoldoende duidelijk;
 - de melding geeft aanleiding om te vermoeden dat er sprake is van een integriteitsschending maar is (nog) onvoldoende onderzoekbaar.

Vervolg: fase 3 van dit protocol krijgt uitvoering.
 - C. Er is onderzoek nodig naar de vermeende integriteitsschending.
Redenen om een onderzoek in te stellen kunnen meldingen zijn die met voldoende duidelijkheid melding maken van een onderzoekbare gebeurtenis die het vermoeden van een integriteitsschending doet rijzen.
Vervolg: fase 4 van dit protocol krijgt uitvoering.

Fase 3) Vooronderzoek

Wanneer de conclusie is dat er een vooronderzoek nodig is, draagt de burgemeester zorg voor een spoedige uitvoering. Daarbij kan de burgemeester zich ambtelijk of extern laten ondersteunen.

1. De burgemeester voert in ieder geval een gesprek met de politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft. Indien de burgemeester dat nodig acht, voert de burgemeester nogmaals een gesprek met de melder.
2. De politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft wordt bij aanvang van het gesprek zodanig ingelicht over aard en inhoud van de melding dat zij of hij een goed beeld krijgt van hetgeen hem of haar wordt verweten. Een afschrift van de melding wordt niet verstrekt.
3. Ten behoeve van het vooronderzoek kan de burgemeester documenten of andere gegevens raadplegen. Ook kan de burgemeester spreken met andere betrokkenen.
4. Van elk gesprek wordt een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. Deze heeft de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag. Indien de gesprekspartner accordering weigert, wordt hiervan melding gemaakt in het verslag. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd. Met deze verslagen wordt vertrouwelijk omgegaan.
5. De burgemeester beslist na het vooronderzoek of nader onderzoek nodig is.
6. Op basis van het vooronderzoek kan de burgemeester tot twee conclusies komen:
 - A. Er is geen nader onderzoek nodig.
Er zijn meerdere scenario's denkbaar waarin geen nader onderzoek nodig is: de melding is bijvoorbeeld te mager om te onderzoeken, er is een ander traject van toepassing (bijvoorbeeld klachten of bezwaar) of er zijn te weinig aanwijzingen voor nader onderzoek. De burgemeester beoordeelt of hij van het vooronderzoek een verslag opstelt. Persoonsgegevens van de melder worden in dit verslag geanonimiseerd. Het verslag van het vooronderzoek wordt gedeeld met de melder en de betrokken politieke ambtsdrager. Indien aan de orde bespreekt de burgemeester dit verslag van het vooronderzoek persoonlijk met de melder en separaat met de betrokken politieke ambtsdrager.
 - B. Er is nader onderzoek nodig.
In dat geval krijgt fase 4 van dit protocol uitvoering. Nader onderzoek wordt ingesteld op het moment dat het vooronderzoek geen uitsluitsel geeft over het vermoeden van de integriteitsschending. Het besluit om nader onderzoek te starten wordt in beslotenheid met de gemeenteraad gedeeld. De mededeling ziet enkel op het proces en niet op de inhoud van het onderzoek.

Fase 4) Nader onderzoek

Wanneer de conclusie is dat er nader onderzoek nodig is, draagt de burgemeester zorg voor een spoedige uitvoering. De burgemeester is opdrachtgever van het onderzoek en bewaakt de voortgang van het onderzoek. Als opdrachtgever kan hij het onderzoek zelf uitvoeren, intern beleggen bij door hem aangewezen personen, of een extern onderzoeksbureau inschakelen. Het gehele onderzoek vindt plaats in een vertrouwelijke context. Dat betekent dat er ook vertrouwelijk wordt omgegaan met (concept)gespreksverslagen en (concept)onderzoeksrapportages. Een onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. De burgemeester komt met de onderzoekers een schriftelijke onderzoeksopdracht overeen, met daarin de onderzoeksvragen, de methoden, en de wijze van rapportage. Indien er gekozen wordt voor externe onderzoekers, maakt de burgemeester met hen tevens afspraken over de planning, de kosten en de samenstelling van het onderzoeksteam. De onderzoekers dienen zich te houden aan het onderhavige integriteitsprotocol.
2. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld en overgedragen aan de onderzoekers. Wanneer het gaat om gegevens op apparaten en/of netwerken die eigendom zijn van of in gebruik zijn bij de gemeente wordt conform de daarover gemaakte afspraken zoals de gebruikersovereenkomst gehandeld.
3. De burgemeester informeert de betrokken politieke ambtsdrager en de melder dat een onderzoek wordt ingesteld. Er wordt een brief verzonden aan de melder en de politieke ambtsdrager met daarin in ieder geval de aanleiding voor het onderzoek, het onderzoeksprotocol en de contactgegevens van de onderzoekers.
4. De burgemeester weegt zorgvuldig af welke andere personen geïnformeerd moeten worden over het onderzoek, waarbij het uitgangspunt is dat de groep geïnformeerde personen zo klein mogelijk wordt gehouden. Bij aanvang van het onderzoek informeert de burgemeester de gemeenteraad met de mededeling dat er een onderzoek wordt gestart. Hij doet hierbij geen uitspraken over de inhoud van het onderzoek.
5. Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen personen op ambtelijk en op bestuurlijk niveau binnen de gemeente, maar ook externe personen worden benaderd voor een interview. Deze interviews worden door ten minste twee personen gevoerd. Desgewenst kunnen geïnterviewden zich laten bijstaan door één persoon.
6. Van elk interview wordt een gespreksverslag gemaakt dat ter accordering wordt voorgelegd aan de geïnterviewde. Deze heeft de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag. Indien de gesprekspartner accordering weigert, wordt hiervan melding gemaakt

- in het onderzoeksrapport. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd. De gespreksverslagen blijven in het bezit van de onderzoekers en worden niet gedeeld met de opdrachtgever.
7. De feiten worden voorzien van een duiding en verwerkt in een conceptrapportage. De conceptrapportage wordt voor een feitenverificatie voorgelegd aan de betrokken politieke ambtsdrager en vervolgens aan de burgemeester. Feitelijke onjuistheden worden verwerkt.
 8. Op de definitieve rapportage, waar ook conclusies en eventuele aanbevelingen aan worden toegevoegd, mogen de betrokkene en de burgemeester hun zienswijze geven. De eventuele zienswijzen worden als bijlage bij het rapport gevoegd.
 9. Wanneer het onderzoek is afgerond, leveren de onderzoekers het onderzoeksrapport op bij de burgemeester.

Fase 5) Behandelen en afronden

De burgemeester zorgt na oplevering van de rapportage voor een goede afronding van het traject.

1. Als er een onderzoek naar een persoon is uitgevoerd, is het wenselijk dat deze persoon eerst zelf de rapportage kan lezen voordat het rapport beschikbaar komt voor raads- of collegeleden. Het onderzoeksbureau deelt daarom het eindrapport met de politieke ambtsdrager van wie het handelen onderzocht is.
2. De burgemeester deelt de conclusie van het onderzoek onder geheimhouding met de gemeenteraad. Ook wanneer de melding ongegrond is, deelt de burgemeester aan de raad mee dat de melding ongegrond bevonden is. Het delen van de conclusie van het onderzoek geschiedt schriftelijk. Als de burgemeester dat nodig en passend acht, kan hij er ook voor kiezen om het gehele rapport onder geheimhouding met de gemeenteraad te delen.
3. De burgemeester deelt de conclusie van het onderzoek onder geheimhouding ook met het college indien de betrokken politieke ambtsdrager een collegelid betreft. Ook wanneer de melding ongegrond is, deelt de burgemeester aan het college mee dat de melding ongegrond bevonden is. Het delen van de conclusie van het onderzoek geschiedt schriftelijk. Als de burgemeester dat nodig en passend acht, kan hij er ook voor kiezen om het gehele rapport onder geheimhouding met het college te delen.
4. Indien het een onderzoek naar het handelen van de burgemeester betreft, wordt ook de commissaris van de Koning geïnformeerd over de conclusie van het onderzoek.
5. De gemeenteraad besluit of er een raadsvergadering gehouden dient te worden en zo ja, of dit in de openbaarheid kan gebeuren.

C. Leren en nazorg

Communicatie

Om de vertrouwelijkheid van het proces zo groot als mogelijk te houden, spreekt tot afronding van de melding dan wel het onderzoek geen van de betrokkenen met de pers. Het is ideaal als allen daarmee wachten tot na de afronding van het proces, omdat dit de kans op onpartijdigheid sterk vergroot. Als door derden om een reactie namens de gemeente wordt gevraagd, is de burgemeester daarvoor de aangewezen persoon. Het kan in het belang zijn van de gemeente, de melder of de betrokkene tóch eerder naar buiten te communiceren. In dergelijke gevallen kan de burgemeester daartoe besluiten.

Nazorg

Naar behoefte vult de burgemeester de fase van nazorg in na het onderzoek. Onderdeel daarvan kan zijn een gesprek met de melder en/of een evaluatiegesprek met de politieke ambtsdrager op wie de melding betrekking had. In dergelijke gesprekken kunnen de melder en politieke ambtsdrager zich altijd bij laten staan door één persoon.

Leren

Na afronding van de behandeling van de melding evalueert de burgemeester samen met de griffier en/of de gemeentesecretaris het proces. Daarbij wordt ook nagegaan in hoeverre het protocol toereikend was en of dit aanpassing behoeft. Voorts wordt besproken of er lessen te trekken zijn voor de behandeling van een eventuele volgende melding.

Opzettelijk valse melding

Bij het vermoeden van een opzettelijk valse melding kan de burgemeester een onderzoek instellen naar de melder.

Rapportage

De burgemeester informeert de gemeenteraad jaarlijks over het aantal meldingen en onderzoeken op het gebied van integriteit.