

Protocol meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers van de gemeente Tubbergen 2023

Hoofdstuk 1 - Drie uitgangsprincipes

1. Onpartijdige handhaving.

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

2. Terughoudend met publiciteit

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

3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een schending heeft begaan heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de handeling die mogelijk een schending is, is uitgevoerd. Heb je er weet van dat iemand van plan is iets te doen dat mogelijk een integriteitsschending zou betekenen, dan word je geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Ieder raadslid, wethouder of burgemeester, die twijfelt – uit zichzelf of op advies van een ander – of een voorgenomen handeling een schending is, heeft recht op vertrouwelijk advies van zijn omgeving. Komt iemand onder de verdenking te staan dat hij of zij een integriteitsschending begaan heeft, dan dient er via een vooronderzoek vastgesteld te worden of het vermoeden een onderzoek rechtvaardigt. Zijn er gronden, dan moet er een objectief onderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Als er een maatregel moet volgen, moet deze maatregel passend zijn en in verhouding.

Hoofdstuk 2 – Wie doet wat?

Algemeen

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

Zes Rollen: wie doet wat?

1. Burgemeester

- Is sparringpartner voor raadsleden bij een (eigen) vermoeden van een misstand.
- Geeft, bij twijfel over een voorgenomen handeling van een raadslid, advies aan het raadslid over de vraag of die handeling een schending oplevert.
- Doet, in geval van een vermoeden van een schending, vooronderzoek (c.q. laat vooronderzoek doen) naar de vraag of die verdenking grond heeft.
- Informeert, in geval van een vermoeden van een schending, de betrokkenen.
- Geeft indien nodig opdracht voor integriteitsonderzoek.
- Beoordeelt de resultaten van het onderzoek
- Doet een voorstel voor een passende maatregel aan de raad.
- Voert, indien hij dit wenst, overleg met het presidium over de onderzoeksresultaten en het advies.
- Legt de onderzoeksresultaten en, voor zover het onderzoek betrekking heeft op een raadslid, het eigen advies voor aan de raad.
- Doet eventueel aangifte.
- Bij alle hiervoor genoemde stappen kan de burgemeester, indien hij dat wenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

2. Fractievoorzitter

- Informeert fractiegenoten over de regels uit wetgeving en de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitsrisico's.
- Steunt een raadslid dat twijfelt, dat een melding doet (of wil doen), dat onder verdenking van een schending staat.

3. Presidium

- Bekijkt samen met de burgemeester en de griffier de agenda van de raad, met het oog op mogelijke integriteitsrisico's.
- Zorgt ervoor dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter worden gewaarschuwd als zij integriteitsrisico's lopen.
- Vormt een klankbord voor de burgemeester waarmee deze tussentijds kan overleggen over trajecten rond vermeende schendingen, als hem dat raadzaam lijkt.
- Omdat elk vermoeden van integriteitsschending een eigen aard en achtergrond heeft kan de burgemeester gemotiveerd en in overleg met het presidium besluiten af te wijken van dit protocol.

4. Gemeenteraad

- Beoordeelt de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending.
- Spreekt zich uit over een passende maatregel.
- Legt de eventuele maatregel op.

5. Griffier

- Is klankbord (vertrouwenspersoon) voor raadsleden bij een (eigen) vermoeden van een misstand. Een klankbord fungeert als vertrouwenspersoon voor het raadslid, zijnde een vertrouwelijk aanspreekpunt voor vragen en/of problemen op het gebied van integriteit.
- Adviseert gevraagd en ongevraagd de burgemeester, de raad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.
- Ondersteunt het presidium en de gemeenteraad bij een zorgvuldige omgang met een vermoeden en de uitkomsten en vervolg van het (voor) onderzoek.
- Zorgt voor een zorgvuldige afstemming indien vermoedens en onderzoeken de griffie raken.

6. Gemeentesecretaris

- Is klankbord (vertrouwenspersoon) voor wethouders bij een (eigen) vermoeden van een misstand. Een klankbord fungeert als vertrouwenspersoon voor de wethouder, zijnde een vertrouwelijk aanspreekpunt voor vragen en/of problemen op het gebied van integriteit.
- Adviseert gevraagd en ongevraagd de burgemeester, het college en wethouders bij de invulling van hun rol.
- Ondersteunt het college bij een zorgvuldige omgang met een vermoeden en de uitkomsten en vervolg van het (voor) onderzoek.

Hoofdstuk 3 – Procesafspraken

A. Definities

- Integriteitschending: een gedraging van een raadslid of van een wethouder, die in strijd is met het handelen als 'goed volksvertegenwoordiger' of 'goed bestuurder'. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels;
- Melding: het schriftelijk en uitsluitend bij de burgemeester in te dienen bericht van een (vermoedelijke) integriteitschending.
- Betrokkene: een raadslid of wethouder tegen wie een ontvankelijke integriteitsmelding is ingediend
- Melder: raadsleden, wethouders, inwoners, ambtenaren en bedrijven die bij de burgemeester melding hebben gemaakt van een vermoeden van een integriteitschending door raadsleden of wethouders.

B. Klankbord voor melding

Een raadslid of een wethouder zoekt, alvorens een melding over een raadslid of een wethouder in te dienen actief een klankbord op als zij naar hun mening geconfronteerd worden met een integriteitsvraagstuk. Dit klankbord kan een raadslid vinden bij de burgemeester en/of de griffier en de wethouder kan dit vinden bij de burgemeester en/of de gemeentesecretaris.

C. Melding

Een (vermoedelijke) integriteitschending door een raadslid of een wethouder kan gemeld worden door collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of inwoners. Een raadslid of wethouder zal een (vermoedelijke) integriteitsschending niet anders melden dan uitsluitend bij de burgemeester. Een melding hoeft niet noodzakelijkerwijs te gaan over een vaststaand feit. Er kan ook sprake zijn van een vermoeden. Indien de persoon in kwestie een melding doet, moet het echter wel om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan, gebaseerd op eigen kennis of eigen waarneming. Alleen dan worden de meldingen door de burgemeester in behandeling genomen. Een melder kan aangeven anoniem te willen blijven, maar de melder is wel bekend bij de burgemeester, immers anders kan er ook geen terugkoppeling van de burgemeester naar de melder toe plaatshebben. Deze anonimiteit geldt overigens alleen voor burgers en bedrijven die een melding hebben gedaan bij de burgemeester. Een raadslid of wethouder zijn overigens niet wettelijk verplicht om een integriteitschending door een raadslid of een wethouder te melden. Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering zijn leden van de gemeenteraad, leden van het college en ambtenaren wél verplicht om (bij de politie) aangifte te doen van (ambts)misdrijven. Bij twijfel of er sprake is van een (ambts)misdrijf, kan een raadslid of wethouder (of ambtenaar) in een vertrouwelijk gesprek advies inwinnen bij de rijksrecherche.

D. Meldpunt

De ontvangst van een melding loopt via de burgemeester. Hij is het vertrouwelijke meldpunt voor alle signalen van (vermoedelijke) integriteitschendingen door raadsleden of wethouders.

De burgemeester bevestigt (schriftelijk) de ontvangst van het signaal aan de melder. De burgemeester houdt na een melding strakke regie op het administratieve proces en zorgt in alle fasen voor verslaglegging.

E. Ontvankelijkheid van de melding

Als de melding niet is gebaseerd op eigen waarneming, eigen kennis, en/of als er geen redelijke gronden zijn aangegeven, besluit de burgemeester om de melding niet ontvankelijk te verklaren. Over dat besluit wordt de melder geïnformeerd.

Als de melding wel ontvankelijk is zal de burgemeester de melding verder beoordelen en onderzoeken.

F. Beoordeling van de melding

De burgemeester bespreekt de integriteitsmeldingen m.b.t. raadsleden met de griffier en, indien het een melding betreft m.b.t. een wethouder, met de gemeentesecretaris. In dat gesprek worden de meldingen gewogen en beoordeeld. De melder wordt door de burgemeester geïnformeerd over het resultaat van de beoordeling. De melding wordt getoetst op:

- de aard van het feit;
- de ernst van de zaak;
- de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
- de positie of persoon van de bron en de persoon van het lid van de gemeenteraad of de wethouder in kwestie;
- de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.

De beoordeling van de melding kan leiden tot de volgende conclusies:

1. De schending betreft een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen.
Als er sprake is van een dergelijke lichte schending (bijv. omgangsvormen) bespreekt de burgemeester dit (vertrouwelijk) met betrokkene en de melder wordt door de burgemeester geïnformeerd.
2. Er is aanvullende informatie nodig.
Als er niet genoeg informatie is om de eventuele schending te kunnen beoordelen is er vooronderzoek nodig. Dit vooronderzoek vindt plaats door een extern adviesbureau in opdracht van de burgemeester.
3. Er is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.
Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, doet de burgemeester aangifte bij het Openbaar Ministerie. Na overleg met de Officier van Justitie worden alle beschikbare gegevens door de burgemeester ter beschikking gesteld aan Justitie. Na aangifte bepaalt de Officier van Justitie of nader onderzoek nodig is. Overheden mogen de resultaten van het onderzoek na verkrijging van de Officier van Justitie, gebruiken om het eigen onderzoek af te ronden. Een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek sluiten elkaar niet uit.
Wel moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat de onderzoekers onnodig in elkaars vaarwater komen of dat betrokkenen dubbel belast worden. Aan het strafrechtelijk onderzoek wordt veelal voorrang gegeven.
4. Er is een feitenonderzoek naar (vermoedelijke) integriteitschendingen noodzakelijk.
Integriteitsonderzoek is nodig om te beoordelen of signalen en/of vermoedens en/of redelijke gronden over schendingen van integriteit op waarheden berusten. In overleg met de griffier (als betrokkene een raadslid is) of in overleg met de gemeentesecretaris (als betrokken wethouder is) geeft de burgemeester opdracht tot het instellen van een integriteitsonderzoek.
5. Er dreigt een schending.
Wanneer er geen sprake is van schending, maar bijvoorbeeld een schending dreigt, dan wordt geen onderzoek verricht, maar zal de burgemeester dit met betrokkene bespreken. De melder wordt door de burgemeester geïnformeerd.

G. Voorbereiding onderzoek

Onderzoeksvoorstel en opdrachtformulering

Indien de burgemeester voornemens is een feitenonderzoek in te stellen als bedoeld onder F, punt 4, informeert hij in overleg met de griffier en eventueel ook met de gemeentesecretaris en het Presidium. Daarbij geeft de burgemeester de reikwijdte weer van het onderzoeksvoorstel en van de opdrachtformulering.

Opdrachtverstrekking

Nadat het Presidium vertrouwelijk is geïnformeerd, verleent de burgemeester schriftelijk opdracht aan de onderzoeker(s) en laat hiervoor een financiële verplichting vastleggen. Onderzoek wordt verricht door een extern adviesbureau/externe adviseurs.

Kennisgeving

Uit zorgvuldigheid draagt de burgemeester er zorg voor dat de kring van behandelaars van de melding zo klein mogelijk blijft. De burgemeester stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en betrokken vertrouwelijk op de hoogte van de start van het onderzoek. Het is primair aan het raadslid om de functie als raadslid, al dan niet tijdelijk, niet uit te oefenen of neer te leggen. Het is primair aan de wethouder om zijn functie-uitoefening tijdens een integriteitsonderzoek te beoordelen.

H . Uitvoering onderzoek

Waarborgen voortgang onderzoek

Na de beslissing over het verrichten van onderzoeken, bewaakt de burgemeester de voortgang van het onderzoeksproces. De burgemeester is eindverantwoordelijk voor de wijze waarop (tijd, kwaliteit en budget) het onderzoek plaatsvindt. Tot het moment van openbaarmaking van het onderzoeksrapport wordt geheimhouding opgelegd op alles wat te maken heeft met het onderzoek. De burgemeester kan, na overleg met de griffier, in wettelijk bepaalde gevallen de gemeenteraad voorstellen een raadslid gedurende het onderzoek te schorsen. Dit is het geval als een raadslid artikel 15 Gemeentewet overtreedt, bijvoorbeeld doordat hij als advocaat of als adviseur werkzaam is ten behoeve van de wederpartij van het gemeentebestuur.

Rapportage

In de rapportage wordt door de onderzoekers verantwoord op welke wijze zij stapsgewijs hun onderzoek hebben verricht. Voordat de onderzoekers de rapportage aanbieden aan de burgemeester, geven zij betrokkene waar onderzoek naar is verricht, de gelegenheid kennis te nemen van het rapport inclusief de bijlagen. Dit gebeurt door hem of haar uit te nodigen om het rapport te komen inzien. Het toepassen van hoor en wederhoor is een wezenlijk onderdeel van de afronding van het onderzoek. Indien betrokkene op- en aanmerkingen heeft, dienen deze schriftelijk te worden vastgelegd en eventueel als een addendum opgenomen te worden in de definitieve onderzoeksrapportage. De onderzoekers beoordelen uitsluitend (in het rapport en daarbuiten) of er al dan niet sprake is van een integriteitsschending. Het is aan de gemeenteraad om naar aanleiding van de gepresenteerde feiten te debatteren, en het debat af te sluiten met reacties of conclusies die de raad n.a.v. de rapportage wenst te trekken.

Communicatie

Communicatie over de voortgang van het onderzoek geschiedt, in overleg met de griffier en gemeentesecretaris, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Daarbij kan maatwerk noodzakelijk zijn. Diverse scenario's zijn denkbaar die niet hiervan tevoren kunnen worden uitgeschreven. Zo kan zijn dat een burger zijn melding wel in de openbaarheid brengt, maar dat na onderzoek blijkt dat er slechts sprake was van een dreigende integriteitsschending. In dat geval kan de burgemeester in overleg met betrokkene besluiten om ook deze bevindingen van de burgemeester openbaar te maken zodat in de publiciteit wel het gehele beeld bekend wordt.

I. Afronding onderzoek

Bespreking rapportage

De onderzoekers bieden het eindrapport aan de burgemeester aan. Deze agendeert het voor een vergadering van het Presidium. Op basis daarvan wordt een behandelvoorstel dan wel een raadsvoorstel gemaakt. Daarna verzoekt de burgemeester het presidium het rapport te agenderen voor de eerst mogelijke raadsvergadering.

Nazorg

De burgemeester plant na deze raadsvergadering een evaluatiegesprek in met betrokkene waarnaar onderzoek is verricht.

J. Jaarlijkse rapportage het presidium.

Bijlage: van belang zijnde wetsartikelen

Gemeentewet Artikel 15

1. Een lid van de raad mag niet:
 - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
 - c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
 - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
 - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
 - d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
 - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
 - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
 - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
 - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
 - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
 - 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
 - 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
2. Van het eerste lid, aanhef en onder *d*, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
3. De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

Kieswet Artikel X 8

1. Het lid van de gemeenteraad dat in strijd met artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet handelt, kan in zijn betrekking worden geschorst door de voorzitter van de gemeenteraad. De voorzitter onderwerpt de zaak aan het oordeel van de raad in zijn eerstvolgende vergadering.
2. De raad kan, na de geschorste in de gelegenheid te hebben gesteld zich mondeling te verdedigen, hem van zijn lidmaatschap vervallen verklaren. Indien hij daartoe geen aanleiding vindt, heft hij de schorsing op.
3. De raad kan ook ambtshalve het lid dat in strijd met artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet handelt, na hem in de gelegenheid te hebben gesteld zich mondeling te verdedigen, van zijn lidmaatschap vervallen verklaren.
4. Het besluit van de raad, bedoeld in het tweede en derde lid, wordt terstond aan de belanghebbende bekendgemaakt.
5. De werking van een besluit, inhoudende de vervallenverklaring, wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. Ingeval de vervallenverklaring ambtshalve heeft plaatsgevonden, is het lid van de raad gedurende deze periode in zijn betrekking geschorst.
6. Indien een lid van de raad op grond van dit artikel onherroepelijk van zijn lidmaatschap vervallen is verklaard, doet de burgemeester daarvan mededeling aan de voorzitter van het centraal stembureau.