Procesafspraken integriteit politieke ambtsdragers gemeente Leeuwarden 2024

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING **3**

VIER BASISPRINCIPES **4**

1. ONPARTIJDIGE HANDHAVING 4
2. TERUGHOUDEND MET PUBLICITEIT 4
3. ZORGVULDIGHEID TEGENOVER DE VERMEENDE SCHENDER 4
4. BESCHERMING VAN SLACHTOFFERS 4

WETTELIJK KADER EN VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE BURGEMEESTER **5**

SAMENVATTING **6**

FASE 1 – BESPREKEN EN MELDEN **7**

1. ROUTE VOOR RAADSLEDEN 7
2. ROUTE VOOR WETHOUDERS 11
3. ROUTE VOOR DE BURGEMEESTER 15

FASE 2 – DUIDEN EN ONDERZOEK **17**

STAP 1: DUIDING EN VOORONDERZOEK 17
STAP 2: INTEGRITEITSONDERZOEK 19

FASE 3 – OORDELEN EN SANCTIONEREN **21**

FASE 4 – EVALUEREN EN LEREN **24**

ROLLEN EN TAKEN **25**

INLEIDING

In de voorliggende 'Procesafspraken integriteit politieke ambtsdragers gemeente Leeuwarden' (hierna de Procesafspraken) staan de procesafspraken die wij – raadsleden[1], wethouders en burgemeester van de gemeente Leeuwarden – met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij een vermeende integriteitsschending[2], zoals beschreven in de gedragscodes. De procesafspraken bieden een routekaart voor alle politieke ambtsdragers wanneer zij twijfelen aan een eigen handeling of die van een ander. Daarnaast bieden de procesafspraken ook het instrumentarium voor de burgemeester om zijn wettelijke taak als 'hoeder van de integriteit' uit te oefenen en een zorgvuldige procesgang – rekenschap gevende van alle geldende principes van hoor en wederhoor en proportionaliteit – van melding tot mogelijke sanctionering te garanderen.

Met deze procesafspraken geven wij, de politieke ambtsdragers van de gemeente Leeuwarden, aan dat wij bepaalde principes delen; dat wij hechten aan zorgvuldigheid en goede omgangsvormen en dat wij bij het toezien op de naleving van de gedragscode en onderliggende wetgeving uitstijgen boven de partijpolitiek. Dit ter bescherming van iedere individuele politieke ambtsdrager en de geloofwaardigheid van de lokale politiek in Leeuwarden.

De procesafspraken zijn er ter ondersteuning van de politieke ambtsdragers, maar dragen tegelijk ook zorg voor de zorgvuldige omgang bij een vermeende integriteitsschending van een ambtenaar uit de ambtelijke organisatie of bij de griffie. De procesafspraken geven duidelijk aan wie het eerste aanspreekpunt is voor de politieke ambtsdragers en welke vervolgstappen (mogelijk) volgen. Op deze wijze is er steeds duidelijkheid over de te ondernemen stappen en de personen die aan zet zijn bij de verschillende stappen.

De gedragscodes van de raadsleden, de wethouders en de burgemeester vormen samen met deze procesafspraken de basisstructuur van de bestuurlijk integriteit in Leeuwarden. Beide documenten zijn openbaar en door derden te raadplegen. De procesafspraken appelleren aan een gedeelde opvatting over goede samenwerking en omgangsvormen. Raadsleden, wethouders en de burgemeester ontvangen bij aantreden een exemplaar van beiden.

Met het oog op de zorgvuldige omgang met vermoedens bij het handelen van de burgemeester zal ook een exemplaar van de procesafspraken aan de Commissaris van de Koning (hierna: CvdK) van de provincie Fryslân worden aangeboden.

Dit document is geen statisch stuk. De hierin gemaakte werkafspraken zullen met enige regelmaat tegen het licht worden gehouden, steeds met het oog op het bevorderen van het goed functioneren van het gemeentebestuur.

---

[1] Overal waar in de procesafspraken 'raadsleden' staat geschreven, kan ook fractieassistent worden gelezen. Een fractieassistent is op grond van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Leeuwarden 2023 geboden aan de gedragscode en deze procesafspraken.

[2] 'Een integriteitsschending is 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 die in strijd zijn met geschreven of ongeschreven regels' (Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers BZK).

VIER BASISPRINCIPES

1. Onpartijdige handhaving

Onze gedragscodes voor raadsleden, wethouders en de burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitsschendingen en leggen zo de morele minima vast waaraan hun handelen moet voldoen. Over deze ondergrens zijn alle politieke partijen het eens; de kern is dat de zuiverheid van de besluitvorming erdoor wordt gewaarborgd. Gegeven de brede overeenstemming over de morele minima uit de gedragscodes, is er geen enkele reden om 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 groot dat er in de handhaving onrecht geschiedt. Uit het beginsel van onpartijdige handhaving volgt dat alle volksvertegenwoordigers en bestuurders de discipline moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitskwesties boven de partijen te staan.

2. Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitsschendingen door politici kan het echter voorkomen dat er in de media al een veroordeling plaatsvindt voordat er onderzoek is gedaan met als gevolg willekeur, schade aan (onschuldige?) individuele ambtsdragers en aantasting van de geloofwaardigheid van de politiek. Daarom is het zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitskwestie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Hieruit 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 sprake blijkt te zijn van een integriteitsschending en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende sanctie, mag en moet de kwestie naar buiten worden gebracht.

3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een integriteitsschending heeft begaan, heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de betreffende handeling is uitgevoerd. Heeft u er weet van dat iemand van plan is om iets te doen wat een integriteitsschending kan opleveren, dan wordt u geacht de persoon daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Iedere politieke ambtsdrager die twijfelt, heeft recht op vertrouwelijk advies. Komt iemand onder de verdenking te staan van het plegen van een integriteitsschending, dan dient via een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan moet er een integriteitsonderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Een eventuele sanctie moet passend zijn en in verhouding staan tot de schending.

4. Bescherming van slachtoffers

Iedereen die mogelijk het slachtoffer is geworden van een interpersoonlijke schending – zoals discriminatie, pesten, seksuele intimidatie of seksueel geweld – heeft het recht om gehoord te worden, recht op een interventie om de schending stop te zetten als deze nog gaande is en recht op hulp, voor zover nodig.

WETTELIJK KADER EN VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE BURGEMEESTER

Onder een integriteitsschending wordt verstaan “een gedraging van een politiek ambtsdrager, die in strijd is met het handelen als ‘goed volksvertegenwoordiger’ of ‘goed bestuurder’”. Het kan hierbij gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels.

Sinds 1 februari 2016 heeft de wetgever de rol van ‘hoeder van de integriteit’ belegd bij de burgemeester (artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet). Hiermee werd een rol die de burgemeester in de praktijk al vervulde formeel in de wet vastgelegd. De wetgever liet echter na de burgemeester instrumenten aan te reiken om aan deze rol invulling te geven. Dat kon de wetgever ook niet doen, gegeven de positie van de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan.

Met deze procesafspraken krijgt de burgemeester alsnog bepaalde welomschreven taken en beslissingsbevoegdheden toebedeeld op basis waarvan de burgemeester in geval van vermeende integriteitsschendingen zodanig kan optreden dat de zorgvuldigheid wordt gediend.

Met de wetswijziging ‘Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur’ heeft de wetgever een rol vergelijkbaar aan die van de burgemeester belegd bij de commissaris van de koning (artikel 182 van de Provinciewet). Dit artikel biedt ruimte aan de commissaris om te adviseren en te bemiddelen in een gemeente indien daar de bestuurlijke integriteit in het geding is en de bestuurlijke verhoudingen er verstoord zijn[3].

Voor die bestuurlijke integriteit zijn een beperkt aantal wettelijke bepalingen opgenomen in de Gemeentewet:

- onverenigbare functies (artikel 13);
- eed of belofte (artikel 14);
- onverenigbare handelingen (artikel 15);
- gedragscode (artikel 15 lid 3);
- beraadslagen en stemmen bij belangen (artikel 28).

De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen (artikel 15 lid 3; artikel 41c lid 2 en artikel 69 lid 2 Gemeentewet). Afwijking van het normenkader van een gedragscode kan een integriteitsschending tot gevolg hebben. De gedragscode geeft tevens handvatten voor handelen van politieke ambtsdragers.

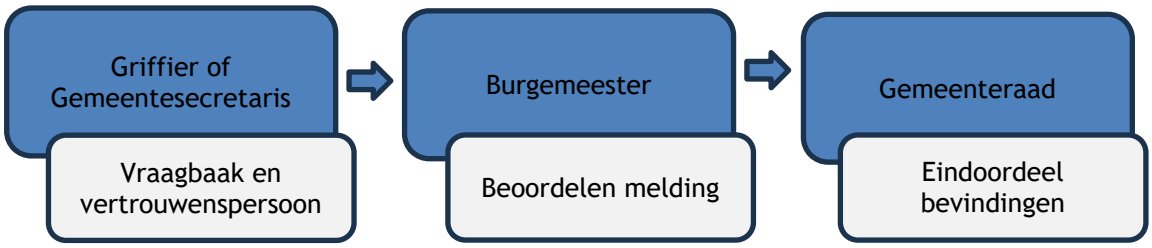
Raads- en collegeleden zijn niet wettelijk verplicht om een integriteitsschending door een raadslid of een wethouder te melden. Op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering zijn leden van de gemeenteraad, leden van het college en ambtenaren alleen verplicht om (bij de politie) aangifte te doen van ambtsmisdrijven.

3 Provinciewet, art. 182, lid 1.c: ‘De commissaris is (…) belast met (…) het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding

SAMENVATTING

De procesafspraken zijn opgezet als een routekaart voor politieke ambtsdragers die overwegen om een vermeende integriteitsschending in het gemeentebestuur te bespreken en/of te melden. De route kent een eenvoudige basisstructuur, die vervolgens voor verschillende categorieën politieke ambtsdragers nader wordt uitgewerkt. Telkens gaat het om de vraag: 'Wat doe ik nu?'

De **basisstructuur** van het proces ziet er zo uit:



Sparren en advies | *Opdrachtgever integriteitsonderzoek* | *Sanctioneren*

Toelichting

Voor alle politieke ambtsdragers is een vraagbaak/vertrouwenspersoon beschikbaar. Een raadslid dat twijfelt over een handeling of overweegt een melding te doen, overlegt met de griffier. Een wethouder overlegt in zo'n geval met de gemeentesecretaris. De route is als volgt:

- Is de betreffende handeling nog niet uitgevoerd? Dan is het zaak dat een integriteitsschending wordt voorkomen. De vertrouwenspersoon staat de twijfelende politieke ambtsdrager terzijde met advies. Zo nodig wordt de burgemeester ingeschakeld; het advies van de burgemeester is leidend.
- Is de betreffende handeling reeds uitgevoerd? En blijkt uit overleg met de vertrouwenspersoon dat het mogelijk om een integriteitsschending gaat? Dan wordt dit vermoeden bij de burgemeester gemeld, die besluit of de zaak een vervolg krijgt

De burgemeester is verantwoordelijk voor het beoordelen van de melding (via vooronderzoek) en eventuele opdrachtverstrekking voor integriteitsonderzoek. De burgemeester kan daarbij een beroep doen op Steunpunt Integriteitsonderzoeken Politieke Ambtsdragers (SIPA)[4]. Indien de conclusie luidt dat er een schending is begaan, dan legt de burgemeester de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad en kan hierbij adviseren over de ernst van de schending. De gemeenteraad velt het eindoordeel en kan een sanctie opleggen. Van een traject dat is afgerond, kunnen in gezamenlijkheid lessen worden geleerd.

In de volgende vier hoofdstukken wordt de hierboven geschetste basisstructuur nader uitgewerkt in concrete procesafspraken. Elk hoofdstuk bestrijkt één fase: 1) bespreken en melden, 2) duiden en onderzoeken. 3) oordelen en sanctioneren en 4) evalueren en leren.

Om de procesafspraken werkbaar te maken, wordt op punten afgeweken van de basisstructuur. Om een voor de hand liggend voorbeeld te noemen: als het de burgemeester zelf is die onder verdenking komt te staan, kan deze niet de rol van opdrachtgever voor het onderzoek op zich nemen.

4 https://www.caop.nl/steunpunt-integriteit/

FASE 1 – BESPREKEN EN MELDEN

Iedere politieke ambtsdrager kan voor de vraag komen te staan of een bepaalde handeling geoorloofd is. Daarom is het nodig dat de weg naar deskundig advies helder is. Het bespreken van twijfels en vragen hoort gemeengoed te zijn.

Indien de twijfels een voorgenomen handeling van een ander betreffen, is het belangrijk om tijdig met diegene in gesprek te gaan. Dit ter bescherming van zowel de betrokkene zelf als de gemeentelijke bestuursorganen. Zeker als de mogelijk te plegen schending ernstig zou kunnen zijn, is aanspreken en waarschuwen geboden. De vertrouwenspersoon (d.w.z. de griffier of de gemeentesecretaris) is beschikbaar als vraagbaak en biedt ondersteuning. Indien nodig wordt ook de burgemeester ingeschakeld.

Aanspreken: wanneer niet?

Het kan voorkomen dat er goede redenen zijn om het gesprek met de ander over een reeds uitgevoerde handeling niet aan te gaan. Voorbeelden zijn:

- Het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat aanspreken het onderzoeksbelang (en daarmee de waarheidsvinding) schaadt;
- De onderlinge verhoudingen zijn zo slecht dat effectief aanspreken niet mogelijk is.

Als er vragen zijn over een reeds uitgevoerde handeling van een ander, vraagt de twijfelende politieke ambtsdrager altijd eerst de vertrouwenspersoon om advies: is deze handeling een schending? Als de twijfels aanhouden, is een melding bij de burgemeester de volgende stap. Eventueel doet degene die mogelijk een schending heeft gepleegd de melding zelf, na een gesprek met degene die de kwestie heeft aangekaart.

1. Route voor raadsleden

1.1 Betreft: eigen handelen

a) Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als het raadslid en de griffier er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de voorgenomen handeling – gaan ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

Communicatie
Als een raadslid in een persoonlijk gesprek een advies krijgt van de burgemeester, kan dit desgewenst door de griffier op schrift worden gesteld en meegegeven worden aan het raadslid. Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen het betrokken raadslid, de burgemeester en de griffier ervan.

b) Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als het raadslid en de griffier er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de uitgevoerde handeling – gaan ze samen naar de burgemeester. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal het raadslid in ieder geval de gemeenteraad middels een brief informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De burgemeester kan adviseren over de ernst van de schending en maakt dit middels een raadsvoorstel bekend aan de gemeenteraad. De raad velt het eindoordeel en besluit over een eventuele sanctie (zie verder fase 3).
- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2, duiden en onderzoeken, wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.2 Betreft: handelen van een collega-raadslid

a) Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van een ander raadslid:

- Het raadslid bespreekt dit met de ander en verwoordt de twijfels.
- Als het gesprek tussen de raadsleden niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt het twijfelende raadslid de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid, samen met de griffier naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het raadslid van wie een voorgenomen handeling vragen heeft opgeroepen.
- Dit raadslid volgt het advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf, middels een brief aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een ander raadslid:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat het raadslid in gesprek met het collega-raadslid, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, pagina 7)
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf de burgemeester en de gemeenteraad hierover (Zie verder onder 1.1.b.).
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2, duiden en onderzoeken, wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.3 Betreft: handelen van een wethouder

a) Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van een wethouder:

- Het raadslid bespreekt dit met de wethouder en verwoordt de twijfels.
- Als het gesprek tussen het raadslid en de wethouder niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt het raadslid de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid, samen met de griffier naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de wethouder.

- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf in de collegevergadering en middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat het raadslid in gesprek met de wethouder, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad hierover (Zie verder onder 1.1.b.).
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2, duiden en onderzoek, wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.4 Betreft: handelen van de burgemeester

a) Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van de burgemeester:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Indien het raadslid en de griffier concluderen dat de handeling een schending kan zijn, gaan zij samen naar de burgemeester. Bij een verschil van inzicht met de griffier, gaat het raadslid zelf naar de burgemeester.
- De burgemeester overweegt of advies van de CvdK gewenst is, voordat de burgemeester een besluit neemt over de eigen voorgenomen handeling.
- Indien de burgemeester afziet van advisering door de CvdK en het raadslid houdt ernstige twijfels over de voorgenomen handeling van de burgemeester, kan het raadslid ervoor kiezen om zelf naar de CvdK te gaan.
- De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de burgemeester.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt de burgemeester dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad en in de collegevergadering.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de loco-burgemeester hierover. Deze zal vervolgens, na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b) Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de burgemeester:

- Het raadslid vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat het raadslid samen met de griffier in gesprek met de burgemeester, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de burgemeester erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf bij de CvdK en informeert het college en middels een brief de gemeenteraad hierover (zie verder onder 3.1.b.).
- Als het gesprek tussen het raadslid en de burgemeester niet leidt tot een gedeelde conclusie, kan het raadslid melding doen bij de CvdK. Het is dan aan de CvdK om te

besluiten of de stap naar fase 2, duiden en onderzoek, wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.5 Betreft: handelen van de griffier

a) Een raadslid twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier:

- Het raadslid bespreekt dit met de griffier en verwoordt de twijfels.
- Bij aanhoudende twijfel gaat het raadslid naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de griffier.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt de griffier dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) Een raadslid twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier:

- Het raadslid bespreekt dit met de griffier en verwoordt de twijfels, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de griffier erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf bij de burgemeester en informeert middels een brief ook de gemeenteraad hierover. Indien mogelijk zal de griffier de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De gemeenteraad beoordeelt of er daarnaast ook een sanctie nodig is (zie verder fase 3).
- Bij aanhoudende twijfel doet het raadslid melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

1.6 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie of de griffie

Een raadslid twijfelt over een (voorgenomen of al uitgevoerde) handeling van een ambtenaar:

- Het raadslid bespreekt de twijfels met de burgemeester.
- Als de burgemeester daar reden toe ziet, informeert de burgemeester de gemeentesecretaris of de griffier, die het gemandateerde bevoegd gezag is over de ambtenaren. De gemeentesecretaris of de griffier besluit, bij een uitgevoerde handeling, of er een melding doorgezet moet worden in lijn met de geldende interne meldregeling. Communicatie met de melder verloopt steeds via de burgemeester. Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van deze procesafspraken. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen niet in de gemeenteraad.
- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester de andere leden van het college. Bij eventuele vervolgstappen worden interne of externe deskundigen betrokken.

2. Route voor wethouders

2.1 Betreft: eigen handelen

a) Een wethouder twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling:

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als de wethouder en de gemeentesecretaris er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de voorgenomen handeling –gaan ze samen naar de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf in de collegevergadering en middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

Communicatie
Als een wethouder in een persoonlijk gesprek een advies krijgt van de burgemeester, kan dit desgewenst door de gemeentesecretaris op schrift worden gesteld en meegegeven aan de wethouder. Adviezen die worden opgevolgd blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen de betrokken wethouder, de burgemeester en de gemeentesecretaris ervan.

b) Een wethouder twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling:

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als de wethouder en de gemeentesecretaris er niet uitkomen – vanwege een verschil van inzicht of er blijft twijfel bestaan over de uitgevoerde handeling – gaan ze samen naar de burgemeester. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal de wethouder in ieder geval het college en de gemeenteraad middels een brief informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De burgemeester kan middels een raadsvoorstel adviseren over de ernst van de schending en maakt dit bekend aan de gemeenteraad. De raad velt het eindoordeel en besluit over een eventuele sanctie (zie verder fase 3).
- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.2 Betreft: handelen van een raadslid

a) Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van een raadslid:

- De wethouder bespreekt dit met het raadslid en verwoordt de twijfels.
- Als het gesprek tussen de wethouder en het raadslid niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt de wethouder de griffier om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder, samen met de griffier naar de burgemeester. Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het raadslid.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een raadslid:

- De wethouder vraagt de griffier om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder in gesprek met het raadslid, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf de burgemeester en de gemeenteraad hierover (Zie verder onder 1.1.b.).
- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.3 Betreft: handelen van een collega-wethouder

a) Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van collega-wethouder:

- De wethouder bespreekt dit met de andere wethouder en verwoordt de twijfels.
- Als het gesprek tussen de wethouders niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt de twijfelende wethouder de gemeentesecretaris om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder, samen met de gemeentesecretaris naar de burgemeester.
- Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de wethouder van wie een voorgenomen handeling vragen heeft opgeroepen.
- De betrokken wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf in de collegevergadering en middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een collega-wethouder:

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder in gesprek met de collega-wethouder, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf het college van B&W en de gemeenteraad hierover (Zie verder onder 2.1.b).
- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.4 Betreft: handelen van de burgemeester

a) Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van de burgemeester:

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is de voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Indien de wethouder en de gemeentesecretaris concluderen dat de handeling een schending kan zijn, gaan zij samen naar de burgemeester. Bij een verschil van inzicht met de gemeentesecretaris, gaat de wethouder, eventueel vergezeld door de gemeentesecretaris, naar de burgemeester.

- De burgemeester overweegt of advies van de CvdK gewenst is, voordat de CvdK een besluit neemt over de eigen voorgenomen handeling.
- Indien de burgemeester afziet van advisering door de CvdK en de wethouder houdt ernstige twijfels over de voorgenomen handeling van de burgemeester, kan de wethouder ervoor kiezen om zelf naar de CvdK te gaan.
- De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de burgemeester.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt de burgemeester dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad en de collegevergadering.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de loco- burgemeester hierover. Deze zal vervolgens, eventueel na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b) Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de burgemeester:
- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder samen met de gemeentesecretaris in gesprek met de burgemeester, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, pagina 7).
- Als de burgemeester erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt de burgemeester dit zelf bij de CvdK en informeert middels een brief het college en de gemeenteraad hierover. (Zie verder onder 3.1.b.).
- Als het gesprek tussen de wethouder en de burgemeester niet leidt tot een gedeelde conclusie, kan de wethouder melding doen bij de CvdK. Het is aan de CvdK om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.5 Betreft: handelen van de griffier

a) Een wethouder twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier:
- De wethouder bespreekt dit met de griffier en verwoordt de twijfels.
- Als het gesprek tussen de wethouder en griffier niet leidt tot een gedeelde conclusie, vraagt de twijfelende wethouder de gemeentesecretaris om advies: is de voorgenomen handeling een schending?
- Bij aanhoudende twijfel gaat de wethouder, samen met de gemeentesecretaris naar de burgemeester.
- Deze formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de griffier.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de griffier dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester middels een brief.

b) Een wethouder twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier:
- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Als na dit gesprek de twijfel niet is weggenomen, gaat de wethouder in gesprek met de griffier, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, pagina 7).
- Als de ander erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zelf middels een brief het college van B&W en de gemeenteraad hierover (Zie verder onder 2.1.b).

- Bij aanhoudende twijfel doet de wethouder melding bij de burgemeester. Het is aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

2.6 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie

a) Een wethouder twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een ambtenaar:

- De wethouder vraagt de gemeentesecretaris om advies: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Indien de gemeentesecretaris daar reden toe ziet, wordt de melding doorgezet in lijn met de geldende interne meldregeling. Eventuele communicatie met de melder verloopt via de gemeentesecretaris. Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van deze procesafspraken. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen niet in de gemeenteraad.
- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester de andere leden van het college en betrekt de burgemeester interne of externe deskundigen bij eventuele vervolgstappen.

3. Route voor de burgemeester

3.1 Betreft: eigen handelen

a) De burgemeester twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling:

- De burgemeester vraagt om advies in het driehoeksoverleg met de griffier en de gemeentesecretaris: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat de voorgenomen handeling geen schending is, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel gaat de burgemeester naar de CvdK. De CvdK formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De burgemeester volgt dit advies in beginsel op. Als de burgemeester toch van het advies van de CvdK afwijkt, meldt deze dit zelf middels een brief aan de CvdK, in de collegevergadering en aan de gemeenteraad.
- Indien de burgemeester dit nalaat te doen, dan informeert de CvdK de locoburgemeester hierover. Deze zal vervolgens, eventueel na het informeren van de burgemeester, het college en de gemeenteraad informeren.

b) De burgemeester twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling:

- De burgemeester vraagt om advies in het driehoeksoverleg met de griffier en de gemeentesecretaris: is deze handeling een schending? Als de gedeelde conclusie is dat er geen sprake is van een schending, is de zaak afgedaan.
- Bij aanhoudende twijfel gaat de burgemeester naar de CvdK. Als de gedeelde conclusie van dit gesprek is dat er inderdaad sprake is van een schending, zal de burgemeester in ieder geval de wethouders en de gemeenteraad middels een brief informeren en indien mogelijk de schending ongedaan maken of de schade herstellen. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties (zie fase 3)
- Als er geen sprake is van een gedeelde conclusie, is het aan de CvdK om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.2 Betreft: handelen van een raadslid

a) De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van een raadslid:

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) de twijfels met het raadslid.
- Als dit gesprek met het raadslid niet leidt tot een gedeelde conclusie, formuleert de burgemeester (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan het betrokken raadslid.
- Het raadslid volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt het raadslid dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat het raadslid dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een raadslid:

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) de twijfels met het raadslid, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader ‘Aanspreken: wanneer niet?’, pagina 7).
- Als het raadslid erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert het raadslid ij de gemeenteraad hierover (zie verder onder 1.1.b.).
- Bij aanhoudende twijfel is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.3 Betreft: handelen van een wethouder

a) De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van een wethouder:

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de gemeentesecretaris) de twijfels met de wethouder.
- Als dit gesprek met de wethouder niet leidt tot een gedeelde conclusie, formuleert de burgemeester (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies aan de betrokkenen wethouder.
- De wethouder volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de wethouder dit zelf middels een brief in de collegevergadering en aan de gemeenteraad. Laat de wethouder dit na, dan doet de burgemeester het.

b) De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder:

- De burgemeester bespreekt (eventueel na overleg met de griffier) de twijfels met de wethouder, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de wethouder erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zijn collega-wethouders en de gemeenteraad hierover (zie verder onder 2.1.b.).
- Bij aanhoudende twijfel, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.4 Betreft: handelen van de griffier

a) De burgemeester twijfelt over een voorgenomen handeling van de griffier:

- De burgemeester bespreekt dit met de griffier, verwoordt de twijfels en formuleert (eventueel na raadpleging van interne en/of externe deskundigen) een advies.
- De griffier volgt dit advies in beginsel op. Als er toch van het advies van de burgemeester wordt afgeweken, meldt de griffier dit zelf middels een brief aan de gemeenteraad. Laat de griffier dit na, dan doet de burgemeester dit middels een brief.

b) De burgemeester twijfelt over een al uitgevoerde handeling van de griffier:

- De burgemeester bespreekt dit met de griffier en verwoordt de twijfels, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (zie kader 'Aanspreken: wanneer niet?', pagina 7).
- Als de griffier erkent mogelijk een schending te hebben begaan, meldt deze dit zelf aan de gemeenteraad. Indien mogelijk zal de griffier de schending ongedaan maken of de schade herstellen (zie verder fase 3).
- Bij aanhoudende twijfel is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat de zaak is afgedaan.

3.5 Betreft: handelen van een ambtenaar uit de organisatie

a) De burgemeester twijfelt over een (voorgenomen of uitgevoerde) handeling van een ambtenaar:

- De burgemeester informeert de gemeentesecretaris, die het gemandateerde bevoegd gezag is over alle ambtenaren. De gemeentesecretaris besluit, bij een uitgevoerde handeling, of er een melding doorgezet moet worden in lijn met de geldende interne meldregeling. De gemeentesecretaris verzorgt de communicatie met de melder (de burgemeester). Een en ander valt logischerwijs buiten het bestek van deze procesafspraken. Kwesties die individuele ambtenaren betreffen komen niet in de gemeenteraad.
- In geval van twijfel over het handelen van de gemeentesecretaris zelf, informeert de burgemeester het college van wethouders en betrekt interne of externe deskundigen bij eventuele vervolgstappen.

FASE 2 – DUIDEN EN ONDERZOEK

Hieronder wordt beschreven welke stappen worden gezet indien in fase 1 gebleken is dat er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending dat mogelijk onderzocht moet worden. De beoordeling van de melding vormt in elk traject een cruciaal moment. Een zorgvuldige afweging is geboden, aangezien tot het instellen van een formeel, persoonsgericht onderzoek niet overhaast mag worden overgegaan. Indien uit het vooronderzoek blijkt dat de melding onderzoekwaardig is, volgt er een objectief integriteitsonderzoek.

Integritisme

Een beschuldiging van niet-integer gedrag raakt aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van een persoon. Om daar verweer tegen te voeren is geen eenvoudige opgave. Een beschuldiging is makkelijker gedaan dan rechtgezet en kan reputaties blijvend beschadigen. Zeker politieke ambtsdragers kunnen hierdoor (doelbewust) worden geraakt in hun functioneren. Maar ook de politiek of de organisatie kan langdurig last ondervinden van beschuldigingen van niet-integer handelen. Het oprekken van het begrip integriteit tot zaken die niets te maken hebben met integriteit of het ten onrechte uiten van beschuldigingen van niet-integer gedrag wordt ook wel ‘integritisme’ genoemd. Hierdoor verwatert integriteit en zorgt het voor verwarring over wat integer handelen is. Dit vraagt om scherpte en zorgvuldigheid bij de beoordeling van een melding en de communicatie hierover.

Ook burgers, bedrijven of instanties kunnen twijfelen over het handelen van een politieke ambtsdrager. Als zij daarvan melding doen via de gemeentelijke klachtenprocedure of rechtstreeks bij de burgemeester, treedt fase 2 van het Integriteitsprotocol in werking. De melder speelt in het traject verder geen rol; wel wordt hij geïnformeerd over wat er met de melding is gedaan. Ambtenaren die een melding over een politieke ambtsdrager overwegen, informeren de gemeentesecretaris voordat zij zich tot de burgemeester wenden.

Stap 1: Duiding en vooronderzoek

1.1 Betreft: handelen van een raadslid, een wethouder of de griffier

Bij een melding van een mogelijke integriteitsschending door een raadslid, een wethouder of de griffier beoordeelt de burgemeester of er sprake is van een onderzoekwaardige melding.
Dit is het geval indien:

- de melding gebaseerd is op eigen kennis of waarneming van de melder en niet is gebaseerd is op basis van ‘horen zeggen’ of (vooral) ingegeven door de eigen (politieke) opvatting van de melder
- de melding een vermoedelijke schending van de gedragscode en/of wetgeving betreft, van een zekere ernst;
- de melding voldoende betrouwbaar en concreet is;
- de melding in redelijkheid onderzoekwaardig is (dat wil zeggen: er zijn voldoende onderzoeksmogelijkheden).

Om de onderzoekwaardigheid te kunnen bepalen vindt er altijd een gesprek met de melder plaats. Daarnaast kan het vooronderzoek onder meer bestaan uit:

- het in kaart brengen van de feitelijke situatie;

- het checken van de beschikbaarheid van (administratieve) informatie;
- het nalopen van relevante wet- en regelgeving.

Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heeft, kan deel uitmaken van het vooronderzoek. Een dergelijk gesprek vindt niet plaats indien de vermoedelijke schending ernstig is en een eventueel vervolgonderzoek in gevaar kan komen als de betrokkene in dit stadium op de hoogte wordt gesteld.

De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het vooronderzoek. In de regel zal de burgemeester ervoor kiezen zich te laten ondersteunen door een adviesgroep met specialisten die concrete taken uitvoeren. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld behoren:

- integriteitscoördinator, senior jurist, adviseur bestuurlijke zaken;
- externe deskundigen.

Adviezen van ondersteuners aan de burgemeester worden bij voorkeur op schrift gesteld. Op basis hiervan brengt de burgemeester advies uit. Er zijn vier mogelijke scenario's te onderscheiden:

1. De burgemeester concludeert dat er geen grond is voor de verdenking dan wel dat de melding onvoldoende betrouwbaar en concreet is en/of niet in redelijkheid te onderzoeken is. De burgemeester informeert de melder hierover en, indien dat gepast is, ook degene op wie de melding betrekking had.
2. Degene die onder verdenking is komen te staan erkent een schending te hebben begaan, de feiten zijn voldoende bekend en er is geen verder onderzoek nodig (zie fase 3).
3. De burgemeester concludeert dat er grond is voor de verdenking en dat de melding ook anderszins onderzoekwaardig is, maar er is geen sprake van erkenning door de betrokkene. In dit geval gelast de burgemeester een integriteitsonderzoek (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, paragraaf 2.1).
4. De burgemeester concludeert dat er grond is voor de verdenking, het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat het informeren van de betrokkene het onderzoeksbelang zou schaden. In dit geval gelast de burgemeester een integriteitsonderzoek zonder de betrokkene daar bij aanvang van op de hoogte te stellen (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, paragraaf 2.1).

Blijkt uit het vooronderzoek dat er sprake kan zijn van een strafbaar feit, dan kan de burgemeester hiervan aangifte doen bij de politie. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht[5].

1.2 Betreft: handelen van de burgemeester

Bij een vermoeden van een integriteitsschending door de burgemeester is de CvdK eindverantwoordelijk voor een deugdelijk vooronderzoek. De CvdK formeert een adviesgroep van ondersteuners die in het kader van het vooronderzoek concrete taken uitvoeren. Hierin hebben minimaal de volgende gemeenteambtenaren zitting: een senior jurist en de integriteitscoördinator. Desgewenst kan de CvdK ook externe deskundigen inschakelen.

De CvdK beoordeelt de resultaten van het vooronderzoek. Er zijn dan vier mogelijkheden:

1. De CvdK concludeert dat er geen grond is voor de verdenking dan wel dat de melding, onvoldoende betrouwbaar en concreet is en/of niet in redelijkheid te onderzoeken is.

[5] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

Hiermee is de zaak afgedaan. De CvdK informeert de melder en de burgemeester hierover.

2. De burgemeester erkent een schending te hebben begaan, de feiten zijn voldoende bekend en er is geen verder onderzoek nodig (zie fase 3).
3. De CvdK concludeert dat er grond is voor de verdenking en dat de melding ook anderszins onderzoek waardig is, maar er is geen sprake van erkenning door de burgemeester. In dit geval gelast de CvdK een integriteitsonderzoek (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, paragraaf 2.2).
4. De CvdK concludeert dat er grond is voor de verdenking, het vermoeden betreft een ernstige schending en het risico bestaat dat het informeren van de betrokkene het onderzoeksbelang zou schaden. In dit geval gelast de CvdK een integriteitsonderzoek zonder de betrokkene daar bij aanvang van op de hoogte te stellen (zie stap 2: Integriteitsonderzoek, paragraaf 2.2).

Indien de verdenking van het plegen van een strafbaar feit de burgemeester betreft, is het de CvdK die aangifte doet.

Communicatie
Als de conclusie van een vooronderzoek luidt dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dit geval weten alleen de melder, degene over wie is gemeld, de burgemeester (of, indien de melding de burgemeester betreft, de CvdK) en eventuele ondersteuners ervan.

Een besluit tot het instellen van een integriteitsonderzoek wordt genomen door de burgemeester (dan wel de CvdK, in het geval van een vermoeden van een schending door de burgemeester). Het is belangrijk om de kring van betrokkenen niet groter te maken dan strikt nodig is.

De vermeende schender wordt altijd geïnformeerd over het instellen van een integriteitsonderzoek. Hiervan wordt alleen afgezien indien dit het vervolgonderzoek in gevaar kan brengen.

In dit stadium kan de burgemeester (dan wel de CvdK) er wel voor kiezen om de fractievoorzitters vertrouwelijk te informeren. Als de kwestie onverhoopt al in de openbaarheid is gekomen is dit sowieso raadzaam.

Stap 2: Integriteitsonderzoek

2.1 Betreft: handelen van een raadslid, een wethouder of de griffier

Als het vooronderzoek heeft geleid tot de conclusie dat een melding over een wethouder, een raadslid of de griffier onderzoek waardig is, geeft de burgemeester – na al dan niet intern of extern deskundig advies te hebben ingewonnen – opdracht tot het uitvoeren van een integriteitsonderzoek. Tot het moment van openbaarmaking wordt geheimhouding opgelegd op alles wat met het onderzoek te maken heeft.

De onderzoeksopdracht wordt zo helder mogelijk geformuleerd en omvat ten minste de volgende zaken:

- de onderzoeksvragen en onderzoeksmethode;
- de afbakening van het onderzoek;
- de wet- en regelgeving waaraan het handelen wordt getoetst (normenkader);

- de rolverdeling tussen onderzoeker en opdrachtgever;
- de wijze van rapportage aan de opdrachtgever;
- de termijn waarbinnen het onderzoek dient te zijn afgerond.

De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het integriteitsonderzoek (in termen van kwaliteit, tijd en kosten). Concrete taken laat hij uitvoeren door:

- professionele onderzoekers uit de ambtelijke organisatie van de gemeente;
- en/of onderzoekers van een extern bureau. In dit geval verstrekt het onderzoeksbureau een opdrachtbevestiging met daarin ten minste: een weergave van in te zetten onderzoeksmethoden, een planning en een begroting.

In het kader van het onderzoek wordt in ieder geval degene geïnterviewd op wie de melding betrekking heeft. Daarnaast kan het onderzoek onder meer bestaan uit:

- het interviewen van andere betrokkenen;
- het verzamelen en beoordelen van schriftelijke informatie;
- het toetsen van relevante informatie aan wet- en regelgeving.

Het onderzoek mondt uit in een schriftelijk rapport. Nadat de burgemeester de conceptversie heeft gelezen, wordt deze ter inzage voorgelegd aan degene wiens handelen is onderzocht in het kader van hoor en wederhoor. Diens eventuele op- en aanmerkingen worden schriftelijk vastgelegd en als bijlage toegevoegd aan het definitieve rapport. Dat blijft (vooralsnog) geheim.

2.2 Betreft: handelen van de burgemeester

Indien een onderzoek waardige melding de burgemeester betreft, is het de CvdK die opdracht geeft tot het instellen van een integriteitsonderzoek. Het onderzoekstraject voltrekt zich verder analoog aan het proces zoals hierboven geschetst, met twee verschillen:

- eventuele interne professionele onderzoekers komen uit de provinciale ambtelijke organisatie;
- het concept-rapport gaat naar de CvdK voordat dit ter inzage voorgelegd aan de burgemeester.

FASE 3 – OORDELEN EN SANCTIONEREN

Als is vastgesteld dat een politieke ambtsdrager een integriteitsregel heeft overtreden kan dit tot een sanctie leiden. Deze sanctie moet proportioneel zijn. Een te lichte sanctie bij een ernstige schending kweekt onbegrip en tast de geloofwaardigheid aan van zowel individuele politieke ambtsdragers als de bestuursorganen. Hetzelfde geldt voor een te zware sanctie op een lichte schending.

In ons democratisch bestel is het aantal formele sanctiemogelijkheden voor politieke ambtsdragers beperkt. Echter, ook een publiekelijk geuit blijk van afkeuring door (een meerderheid binnen) de gemeenteraad over het feit dat een van de leden een regel heeft overtreden zal als een sanctie worden ervaren. Tegelijkertijd levert dit informatie op voor de burger, die bij volgende verkiezingen zijn stem moet bepalen.

Bij het bepalen van een passende sanctie spelen de aard van de schending en de context waarbinnen die heeft plaatsgevonden een belangrijke rol. Schendingen die de zuiverheid van de besluitvorming– zoals daadwerkelijke belangenverstrengeling, corruptie en sommige kwesties rond het gebruik van informatie – raken aan de kerntaak van de politieke ambtsdrager en zijn dus een vorm van machtsmisbruik. Bij dergelijke schendingen passen in de regel zwaardere sancties. Het onvoldoende voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling of corruptie levert ook een integriteitsschending op, maar een veel lichtere. De zuiverheid van de besluitvorming is hier niet in het geding en machtsmisbruik is niet aan de orde; wel wordt het vertrouwen in de politiek geschaad. Ook interpersoonlijke integriteitsschendingen zijn er in soorten en maten – van incidentele onheuse bejegening tot intimidatie en geweld.

Nadat de aard van de schending is vastgesteld, moeten zowel verzwarende als verzachtende omstandigheden in kaart worden gebracht. Erkent de betrokkene dat hij/zij een schending heeft gepleegd? Was er sprake van naïviteit, van opzet of recidive? Is de politieke ambtsdrager onder druk gezet door partijgenoten of anderen? Hoe ernstiger de schending en hoe duidelijker de regel die is overtreden, hoe min- der snel een bepaalde omstandigheid als verzachtend kan worden aangenomen.

Blijkt uit het integriteitsonderzoek dat er sprake kan zijn van een strafbaar feit, dan kan de burgemeester hiervan aangifte doen bij de politie. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de burgemeester hiertoe verplicht[6]. Indien de verdenking de burgemeester betreft, is het de CvdK die aangifte doet.

3.1 Sanctiemogelijkheden

Voor (benoemde of gekozen) politieke ambtsdragers en de griffier zijn er verschillende sancties die aan de orde kunnen zijn. Deze laten zich in drie categorieën verdelen:

1) politieke sancties opgelegd door de gemeenteraad;
2) sancties opgelegd door de eigen fractie/partij;
3) strafrechtelijke sancties.

Overzicht van sanctiemogelijkheden:

- binnenskamers corrigerend toespreken;
- publieke excuses;
- motie van treurnis / afkeuring / wantrouwen;

[6] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

- schorsing / ontslag (alleen voor burgemeester, wethouder en griffier);
- royement door de eigen politieke partij;
- ontslag uit een bijkomende functie die men als raadslid vervult en waarin men door de raad is benoemd;
- verwijdering uit de raadsfractie;
- raadslidmaatschap houdt op te bestaan of wordt vervallen verklaard (Kieswet artikel XI en X8);
- strafrechtelijke vervolging en veroordeling.

Toelichting sanctiemogelijkheden

De uitkomst van het politieke debat over het onderzoeksrapport kan verschillende uitkomsten hebben, afhankelijk van de persoon die de integriteit geschonden zou hebben. Bij een wethouder heeft de raad de mogelijkheid om het vertrouwen in deze wethouder op te zeggen via een motie van wantrouwen.
Politieke partijen en fracties kunnen een lid royeren en/of verwijderen uit de raadsfractie.

Bij een raadslid dat in strijd handelt met artikel 15 lid 1 Gemeentewet heeft de raad de mogelijkheid om het raadslidmaatschap vervallen te verklaren. De vervallenverklaring is geregeld in artikel X8 Kieswet. De voorzitter van de raad (de burgemeester) kan een raadslid dat in strijd met artikel 15 lid 1 van de Gemeentewet handelt schorsen. De raad moet daarover dan in zijn eerstvolgende vergadering een oordeel geven. De raad kan dan het lidmaatschap van het raadslid
vervallen verklaren of de schorsing opheffen. Ook kan de raad het raadslid ambtshalve van zijn lidmaatschap vervallen verklaren. Voorwaarde in beide gevallen is dat het raadslid in de gelegenheid is gesteld zich mondeling te verdedigen.

Veel integriteitsschendingen zullen buiten het kader van artikel 15 Gemeentewet vallen. In die gevallen kan de raad zich slechts uitspreken over de situatie en eventueel een motie aannemen, tenzij er sprake is van strafbare feiten. Van strafbare feiten kan altijd aangifte worden gedaan.

Is de burgemeester onderwerp van discussie, kan de raad via een motie oproepen om met de Commissaris van de Koning in gesprek te gaan over het eventuele vertrek van de burgemeester.

3.2 Betreft: handelen van een raadslid, wethouder of griffier.

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van een raadslid, wethouder of griffier is afgerond, neemt de burgemeester als eerste kennis van het definitieve onderzoeksrapport en beoordeelt de burgemeester het definitieve onderzoeksrapport.

Als de conclusie luidt dat er geen schending is gepleegd, deelt de burgemeester de onderzoeksresultaten in principe alleen met het raadslid, wethouder of griffier dat onder verdenking stond, de melder, en de fractievoorzitters. Eventueel kan de burgemeester er in overleg met het betrokken raadslid, wethouder of griffier voor kiezen om de onderzoeksresultaten breder bekend te maken.

Als de conclusie luidt dat er wel een schending is begaan, kan de burgemeester adviseren (na al dan niet intern of extern advies te hebben ingewonnen) over de ernst van de schending, daarmee voorsorterend op het sanctie-oordeel van de gemeenteraad. Op initiatief van de burgemeester kan er een vertrouwelijk overleg plaatsvinden met fractievoorzitters. Hier wordt gesproken over: 1) het onderzoek en de resultaten daarvan, 2) het advies van de burgemeester, 3) de wijze waarop de

onderzoeksresultaten en het advies van de burgemeester aan de raad zullen worden voorgelegd, 4) de wijze waarop de onderzoeksresultaten, het advies van de burgemeester en het raadsbesluit over een eventuele sanctie aan de burger zullen worden gecommuniceerd.

Vervolgens legt de burgemeester de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad, met daarbij het advies over de ernst van de vastgestelde schending. De raad vormt zich over dit alles een oordeel en neemt een besluit over een eventuele sanctie. Hierbij vermijdt de raad iedere partijpolitieke bevangenheid.

3.3 Betreft: handelen van de burgemeester

Nadat een integriteitsonderzoek naar het handelen van de burgemeester is afgerond, neemt de CvdK als eerste kennis van het definitieve onderzoeksrapport. Vervolgens stelt de CvdK het onderzoeksrapport ter beschikking aan de gemeenteraad, zonder een advies over ernst van de vastgesteld schending. De raad beoordeelt zelfstandig de politieke consequenties.

Communicatie

- Bij sanctionering van een raadslid en wethouder:

Nadat de burgemeester het advies over de ernst van de vastgestelde schending aan de gemeenteraad heeft gepresenteerd – en nog vóór de raadsvergadering – wordt door de burgemeester de pers op de hoogte van de kwestie gesteld. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen (zoals de melder, het raadslid wiens handelen is onderzocht, fractievoorzitters, raadsleden, politieke partijen) met de pers. Allen wachten daarmee tot na de raadsvergadering, aangezien dit de kans op onpartijdigheid sterk vergroot.

- Bij sanctionering van de burgemeester:

Kort voor de raadsvergadering stelt de CvdK de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen met de pers.

- Bij sanctionering van de griffier:

Over een eventuele schending van de griffier wordt niet gecommuniceerd naar de pers, behalve als het een zwaardere schending met dientengevolge een zwaardere sanctie. De burgemeester brengt dan, kort nadat de gemeenteraad een besluit over sanctionering heeft genomen, de pers op de hoogte kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen met de pers.

FASE 4 – EVALUEREN EN LEREN

4.1 Leren van elk vraagstuk

Raadsleden of wethouders maken gedurende hun politieke loopbaan hoogstens een beperkt aantal handhavingstrajecten mee, meestal zijdelings. De burgemeester en de griffier zullen meer ervaring opdoen, maar ook voor hen geldt: handhaven wordt nooit routine. Daarom is in de regel na afronding van een integriteitsvraagstuk een korte reflectie geboden of de zaak nu al wordt afgerond na de beoordeling van een melding, nadat er vooronderzoek is verricht of pas na een integriteits- onderzoek dat al dan niet tot sanctionering heeft geleid.

Bij complexere en/of ernstige zaken krijgt deze terugblik het karakter van een meer formele (schriftelijke) evaluatie. Dan is doorgaans ook een vorm van nazorg geboden. Na een raadsvergadering waarin de uitkomsten van een integriteitsonderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder zijn besproken, kan de burgemeester een evaluatiegesprek met betrokkene inplannen.

4.2 Leren van de grote lijn

De afspraken in de Procesafspraken Integriteit alsmede de geldende gedragscodes worden eens per vier jaar door de fractievoorzitters, de griffier, de gemeentesecretaris, de burgemeester en de wethouders geëvalueerd, eventueel met hulp van deskundigen. Desgewenst worden de afspraken bijgesteld.

ROLLEN EN TAKEN

Griffier

- Is vraagbaak en vertrouwenspersoon voor raadsleden in de gemeente en geeft advies over de vraag of een (voorgenomen) handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, de gemeenteraad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.
- Kan op verzoek van de burgemeester concrete taken – zoals procesondersteuning en communicatie – uitvoeren in het kader van een integriteitsonderzoek.
- Kan op verzoek van de CvdK concrete taken uitvoeren – zoals procesondersteuning en communicatie – in het kader van een integriteitsonderzoek naar het handelen van de burgemeester.
- Treedt op als gemandateerd bevoegd gezag bij vermoedens en meldingen die het griffiepersoneel betreffen; beoordeelt de uitkomsten van een eventueel integriteitsonderzoek en legt zo nodig een sanctie op.

Gemeentesecretaris

- Is vraagbaak en vertrouwenspersoon voor de wethouders in de gemeente en geeft advies over de vraag of een (voorgenomen) handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, het college en de individuele wethouders bij de invulling van hun rol.
- Kan op verzoek van de burgemeester concrete taken – zoals het verschaffen feitelijke informatie – uitvoeren in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder.
- Kan op verzoek van de CvdK concrete taken uitvoeren – zoals het verschaffen feitelijke informatie – in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van de burgemeester.
- Treedt op als gemandateerd bevoegd gezag bij vermoedens en meldingen die ambtenaren (voor zover zij niet werkzaam zijn bij de griffie) betreffen. Handelt daarbij in lijn met het ambtelijke integriteitsbeleid van de gemeente.

Burgemeester

- Geeft, bij twijfel over een voorgenomen handeling van een raadslid, wethouder of de griffier, gevraagd en ongevraagd advies over de vraag of die handeling een schending zou opleveren.
- Doet (c.q. laat doen), in geval van een vermoeden van een schending, vooronderzoek om vast te stellen of die verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor een integriteitsonderzoek.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van een raadslid, wethouder of griffier betreft:
  - Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
  - Stelt een advies op over de ernst van de vastgestelde schending.
  - Informeert de fractievoorzitters over de onderzoeksresultaten en het advies.
  - Legt de onderzoeksresultaten en het advies voor aan de gemeenteraad.
- Doet zo nodig aangifte bij de politie.

Bij alle bovenstaande stappen kan de burgemeester, indien hij/zij dat wenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

Locoburgemeester

- Aanspreekpunt van de CvdK indien burgmeester nalaat het niet opvolgen van advies te melden in geval een nog uit te voeren handeling.

Gemeenteraad

- Velt het eindoordeel over de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending door een raadslid, een wethouder of de burgemeester.
- Legt een passende sanctie op.

Commissaris van de Koning (CvdK)

- Laat, in geval van een vermoeden van een schending door de burgemeester, vooronderzoek doen om vast te stellen of die verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor een integriteitsonderzoek.
- Bij een integriteitsonderzoek dat het handelen van de burgemeester betreft:
  - Neemt als eerste kennis van de resultaten van het onderzoek.
  - Legt de onderzoeksresultaten voor aan de gemeenteraad.
- Doet zo nodig aangifte bij de politie.
- Bij alle bovenstaande stappen kan de CvdK, desgewenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

Fractievoorzitters

- Informeren fractiegenoten over de regels uit de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitsrisico's.
- Kunnen een klankbord zijn voor de burgemeester, vanaf het moment dat een integriteitskwestie betreffende een raadslid of wethouder in de openbaarheid is gekomen dan wel vanaf het moment dat het integriteitsonderzoek is afgerond en de resultaten bekend zijn. Als het raadzaam lijkt, kan de burgemeester er ook voor kiezen om de fractievoorzitters reeds bij aanvang van het integriteitsonderzoek te informeren.