



Procesafspraken

**Integriteit – gemeentebestuur
van Haarlemmermeer**



gemeenteraad
Haarlemmermeer

Een procesuitleg voor politieke ambtsdragers over hoe te handelen bij een vermoeden van een integriteitsschending binnen het gemeentebestuur

Colofon

Tekst, vormgeving en drukwerk

Gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Telefoon 0900 1852

E-mail info@haarlemmermeer.nl

Internet www.haarlemmermeer.nl

Fotografie

Margo Oosterveen

Maart 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Drie basisprincipes	5
Rolverdeling: wie is daarvoor verantwoordelijk?	6
Fase 1: Bespreken en Melden	8
Fase2: Duiden en Onderzoeken	9
Stap 1: Het Vooronderzoek.....	9
Stap 2: Het Integriteitsonderzoek	10
Fase 3: Oordelen en Sanctioneren.....	11

Inleiding

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdrager, maar een gemeenschappelijk belang dat gewaarborgd dient te worden door het gemeentelijke bestuur en de organisatie. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die zij moeten betrachten bij het invullen van hun rol binnen de democratische rechtsstaat. Dit betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen aan collega-bestuurders, aan de leden van de volksvertegenwoordiging, en bovenal aan de inwoners. Met het publiekelijk afleggen van de eed of gelofte verklaren politieke ambtsdragers deze verantwoordelijkheid te zullen respecteren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Voor u ligt het document ‘Procesafspraken Integriteit – Gemeentebestuur van Haarlemmermeer’, een initiatief van de Werkgroep Senioren van Haarlemmermeer. Het stuk dient als handleiding voor raadsleden ¹ wanneer zij menen een integriteitsschending te hebben geconstateerd. De afspraken rondom een integriteitsmelding worden in dit document stapsgewijs beschreven. Voorbeelden van handelingen die aanleiding kunnen geven tot eendergelijke melding vindt u in het raadsvoorstel vaststellen Gedragscode Haarlemmermeer (2004/166) en in de handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, een gezamenlijke publicatie van de VNG, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze documenten treft u aan in de bijlagen.

In het Nederlandse rechtssysteem is de onschuldspresumptie één van de belangrijkste beginselen. Het principe dat iemand onschuldig is totdat het tegendeel is bewezen is dan ook een belangrijk uitgangspunt in dit document en dient door eenieder te worden gewaarborgd wanneer het vermoeden bestaat van een integriteitsschending. Met dit document als handleiding, dient het voor eenieder die betrokken is bij een integriteitskwestie inzichtelijk te worden wat van hem of haar wordt verwacht. Dit om zowel de positie van de melder als die van de vermeende schender te beschermen. Nadruk wordt gelegd op de verantwoordelijkheden van de burgemeester en griffier met betrekking tot een integriteitsmelding, op de mogelijke uitkomsten van een integriteitsmelding, en de communicatie richting derden en overige leden van de raad over de kwestie.

In dit overzicht wordt niet ingegaan op de vervolgstappen die de burgemeester en wethouders moeten nemen wanneer er mogelijk sprake is van een integriteitskwestie. In dit geval kunnen bestuurders navraag doen bij de griffier die hen wijst op de – reeds door het college vastgestelde – afspraken inzake een integriteitsmelding. Wanneer er mogelijk sprake zou zijn van een integriteitsschending door de griffier, dan kan er navraag worden gedaan over het vervolgproces bij de burgemeester.

¹ Overal waar in de procesafspraken ‘raadslid’ staat geschreven, kan ook fractieassistent worden gelezen.

Drie basisprincipes

1. Onpartijdige handhaving

Dit document beschrijft het proces dat wordt gestart wanneer er een vermoeden bestaat dat er een integriteitsschending, zoals opgenomen in de Gedragscode Integriteit (voorts: g.i.), heeft plaatsgevonden. Dit zijn de minimale morele eisen waaraan het handelen van raadsleden dient te voldoen. Dit is dan ook de reden dat de handhaving van integriteit geen onderdeel kan worden van partijpolitiek. En ook het verschil tussen coalitie en oppositie mag in de handhaving van de g.i. geen rol spelen. Wanneer dit namelijk wel het geval zou zijn, bestaat er een kans op onrecht. In beginsel moeten volksvertegenwoordigers en bestuurders de discipline opbrengen om bij de beoordeling van integriteitskwesties boven de partijen te staan.

2. Terughoudendheid in publiciteit

Het belang van kritische media hoeft niet uitgebreid te worden onderschreven. De rol van media als waakhond van de samenleving is elementair. Echter, het kan ook voorkomen dat er in de media een veroordeling plaatsvindt bij een vermeende integriteitsschending van politici, alvorens er onderzoek gedaan is naar de kwestie. Dit is mogelijk schadelijk voor de individuele ambtsdragers en het tast de geloofwaardigheid van de (lokale) politiek aan. Om deze reden is het van belang dat wanneer er sprake zou zijn van een integriteitskwestie de grootst mogelijke terughoudendheid wordt betracht het voorval vroegtijdig in de media te behandelen. Voortijdige publiciteit kan daarnaast ook het onderzoek of de waarheidsvinding naar de kwestie schaden.

Indien er sprake is van voortijdige publiciteit, dan zal dit als een zelfstandige integriteitsschending worden behandeld. In dat geval gaat de burgemeester over op procesfase 2, zoals beschreven op p. 10.

Om dit te waarborgen is ervoor gekozen om in alle stadia van de afhandeling van een integriteitskwestie, niet meer personen te betrekken dan strikt noodzakelijk. Wanneer het onderzoek uitwijst dat er een integriteitsschending heeft plaatsgevonden en de raad hiervan in kennis is gesteld mag en moet de kwestie publiekelijk worden gemaakt.

Wanneer de situatie hier aanleiding toe geeft, worden de melder en de vermeende schender geadviseerd om zich door de griffier in contact te laten brengen met een externe en onafhankelijke vertrouwenspersoon. Deze persoon kan de melder en de vermeende schender van advies voorzien, bijvoorbeeld over de procedures met betrekking tot een integriteitsmelding. Deze opdracht zal bij een gespecialiseerd bureau worden belegd.

3. Zorgvuldigheid richting schender en melder

Wanneer iemand twijfelt of zijn of haar handeling indruist tegen de g.i. van de gemeente, heeft deze persoon recht op vertrouwelijk advies. Wanneer het bekend is dat iemand anders voornemens is om een handeling uit te voeren die indruist tegen de g.i., dan dient deze persoon te worden gewaarschuwd en hem of haar de weg te worden gewezen naar de verantwoordelijk adviseur. In veel gevallen is dit de griffier. Wanneer de handeling al heeft plaatsgevonden, dan dient er middels een vooronderzoek in opdracht van de burgemeester vastgesteld te worden of er grond is voor verdenking.

Wanneer deze gronden er zijn, dan moet er een integriteitsonderzoek worden uitgevoerd. Tot slot dient er te allen tijde oog te zijn voor de beschermingen de positie van eventuele slachtoffers. Zij hebben het recht om te worden gehoord, en op een interventie om eventuele schendingen een halt toe te roepen. Ook de bescherming van de persoon die de melding aanvankelijk heeft gedaan moet te allen tijde in acht worden genomen.

Rolverdeling: wie is waarvoor verantwoordelijk?

In deze paragraaf leest u welke actoren betrokken dienen te worden wanneer er een vermoeden bestaat van een integriteitsschending binnen het gemeentebestuur.

De externe en onafhankelijke vertrouwenspersoon:

- Indien gewenst kan de griffier een vertrouwenspersoon contact laten opnemen met de melder en/of de vermeende schender;
- Deze - voor de organisatie onbekende- vertrouwenspersoon is werkzaam bij een gespecialiseerd bureau waar een raamovereenkomst mee is gesloten;
- De vertrouwenspersoon kan advies geven over de nog uit te voeren handeling en zal deze toetsen aan de g.i. van de gemeente;
- De vertrouwenspersoon kan de melder of vermeende schender adviseren de burgemeester bij de kwestie te betrekken;
- De vertrouwenspersoon kan advies geven aan de melder of aan de vermeende schender of de handeling in overeenstemming was met de bepalingen in de g.i.

Griffier:

- Aanspreekpunt en vraagbaak voor raadsleden, fractieassistenten en anderen;
- Meldpunt bij het vermoeden van een schending;
- Ondersteunt de gemeenteraad, individuele raadsleden en de burgemeester;
- Kan, indien gewenst, een vertrouwenspersoon laten inschakelen;
- Kan, op verzoek van de burgemeester, belast worden met taken ter ondersteuning van het vooronderzoek naar een handeling van een raadslid.

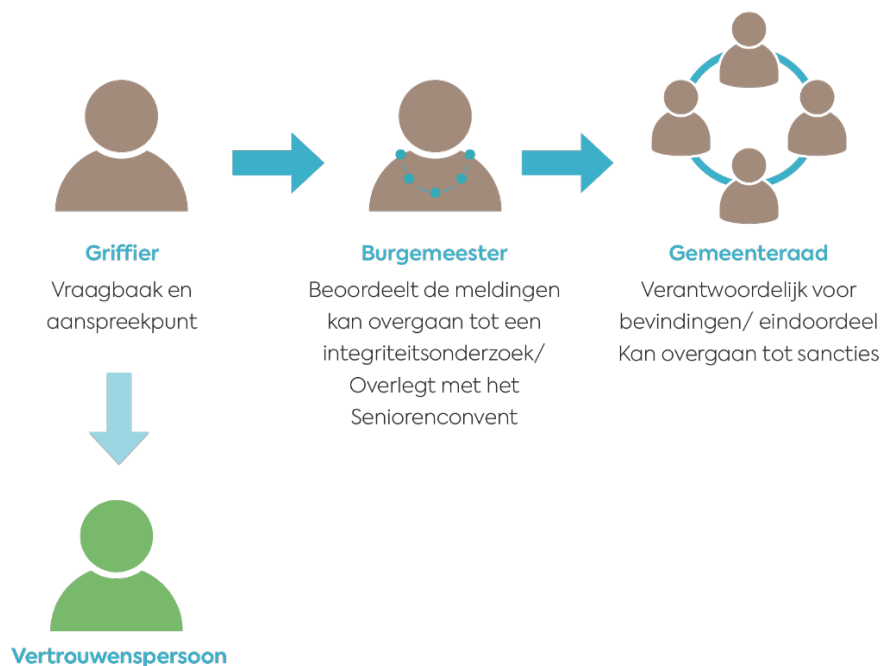
Burgemeester:

- Geeft gevraagd en ongevraagd advies over een voorgenomen of reeds uitgevoerde handeling door een raadslid, wethouder of griffier;
- Geeft opdracht tot het doen van een vooronderzoek wanneer er aanwijzingen zijn dat er een schending van de gedragscode heeft plaatsgevonden;
- Kan, wanneer hier aanleiding voor is, de opdracht geven voor het instellen van een integriteitsonderzoek. Het Seniorenconvent wordt over het instellen van een integriteitsonderzoek geïnformeerd, maar niet op wie het onderzoek betrekking heeft, noch de aanleiding tot het onderzoek;
- Wanneer de burgemeester tot de conclusie komt dat er geen vervolgonderzoek hoeft te worden gedaan, dan wordt het Seniorenconvent niet geïnformeerd over de kwestie;

- Neemt als eerste kennis van de resultaten van een integriteitsonderzoek;
- Informeert onder geheimhouding het Seniorenconvent en de fractievoorzitters over de onderzoeksresultaten en de zwaarte van het voorval. Op zijn beurt beslist het seniorenconvent over de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd;
- Legt, indien de conclusies van het rapport hier aanleiding toe geven, de resultaten uit het onderzoek voor aan de gemeenteraad. Deze resultaten worden onder geheimhouding aangeboden aan de raad.

Gemeenteraad:

- Is verantwoordelijk voor het eindoordeel naar aanleiding van de resultaten die uit het integriteitsonderzoek naar voren zijn gekomen;
- Kan besluiten het voorval in een openbare of besloten sessie te behandelen;
- Legt een, proportionele, sanctie op (zie ook p. 13).



Figuur 1 - Betrokken actoren bij een integriteitskwestie

In de volgende drie fases wordt uitgelegd hoe en bij wie een melding van een integriteitsschending moet worden gedaan, hoe er vervolgens onderzoek kan worden gedaan naar de kwestie, en wat de mogelijke conclusies en gevolgen kunnen zijn van dit integriteitsonderzoek.

Fase 1:

Bespreken en Melden

Bespreken

Omdat integriteit een gemeenschappelijk belang is dat dient te worden gewaarborgd door zowel het gemeentelijke bestuur als de organisatie, is het belangrijk dat de persoon die de kwestie heeft geconstateerd tijdig met de vermeende schender in gesprek gaat. Dit met het oog op de bescherming van zowel de betrokkene als die van de gemeentelijke bestuursorganen.

Advies inwinnen

Het is voor de melder raadzaam om, alvorens dit gesprek aan te gaan, advies in te winnen bij de externe vertrouwenspersoon. Deze persoon kan ook adviseren om het gesprek juist niet aan te gaan wanneer er bijvoorbeeld sprake zou kunnen zijn van een ernstige schending en aanspreken het onderzoek (lees: waarheidsvinding) kan schaden.

Wanneer een integriteitskwestie zich voordoet, is het van belang om advies in te winnen. Dit kan uiteraard bij de griffier worden ingewonnen, maar, zoals reeds beschreven, wordt er aanbevolen om een externe en onafhankelijke vertrouwenspersoon te raadplegen.

Op de volgende twee momenten is het raadzaam om advies in te winnen:

- **De betreffende handeling is nog niet uitgevoerd**

Het is van belang om in dit geval een integriteitsschending te voorkomen. De vertrouwenspersoon kan het raadslid adviseren over de nog uit te voeren handeling en of deze in strijd is met de vastgestelde g.i. van de gemeente. Ook kan ervoor worden gekozen om in deze fase de burgemeester in te schakelen. Het advies van de burgemeester is vervolgens leidend.

- **De betreffende handeling is reeds uitgevoerd**

De vertrouwenspersoon adviseert of de handeling in strijd was met de vastgestelde g.i. van de gemeente. Wanneer er inderdaad sprake blijkt te zijn van een integriteitsschending, dan wordt de melder geadviseerd een melding te doen bij de griffier. De griffier informeert de burgemeester over de integriteitsmelding en hij kan vervolgens besluiten of de kwestie nader onderzocht dient te worden.

Fase 2:

Duiden en Onderzoeken

Stap 1: Het vooronderzoek

Voordat een integriteitsschending nader onderzocht kan worden, dient de burgemeester te beoordelen of er sprake is van een onderzoekswaardige melding. In de volgende situaties is dit het geval:

- De vermoedelijke schending van de gemeentelijke gedragscode of wetgeving wordt ernstig geacht;
- De melding is concreet;
- Aan de hand van betrouwbaar bewijsmateriaal kan het onderzoek worden uitgevoerd.

Met betrekking tot dit laatste en als onderdeel van het vooronderzoek gaat de burgemeester, en (indien gewenst) met ondersteuning van interne en externe specialisten, het gesprek aan met de melder. Tijdens dit gesprek moet de feitelijke situatie in kaart worden gebracht, wordt het bewijsmateriaal verzameld, en wordt relevante wet- en regelgeving doorgenomen. Van dit gesprek zal een geaccordeerd verslag worden gemaakt.

Ook kan de burgemeester besluiten, indien dit geen belemmering vormt voor een mogelijk onderzoek, om met behulp van specialisten in gesprek te gaan met de vermeende schender. Ook van dit gesprek wordt een geaccordeerd verslag gemaakt.

Zodra het vooronderzoek is afgerond brengt de burgemeester een advies uit. De volgende scenario's kunnen het vooronderzoek opvolgen:

1. Er wordt geconcludeerd dat de kwestie geen aanleiding geeft tot een vervolgonderzoek: Dit kan het gevolg zijn wanneer de zaak niet substantieel, niet betrouwbaar, of niet concreet is en er geen vervolgonderzoek uitgevoerd kan worden.

In dit geval blijft het vooronderzoek vertrouwelijk van aard. De melder wordt hiervan op de hoogte gebracht. Ook de persoon op wie de melding betrekking had kan over dit resultaat worden geïnformeerd;

2. De persoon die wordt verdacht van een schending erkent deze te zijn begaan. De feiten zijn bekend en de kwestie hoeft daarmee niet nader te worden onderzocht;
3. De vermeende schender erkent niet dat hij/zij een misstap heeft begaan, maar er is wel sprake van een onderzoekswaardige zaak. In dit geval geeft de burgemeester opdracht tot een integriteitsonderzoek. De vermeende schender en de melder worden over dit besluit geïnformeerd;
4. De burgemeester concludeert dat de verdenking gegrond is en vermoedt dat, gezien de ernst van de handeling, het onderzoeksbelang geschaad kan worden als de schender vroegtijdig wordt geïnformeerd. Afwijkend van punt 3., wordt er een integriteitsonderzoek gestart zonder dat de vermeende schender hierover wordt geïnformeerd. Ook kan de burgemeester besluiten de melder hierover niet te informeren;
5. Wanneer er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die in het vorige punt staat omschreven en het vervolgonderzoek heeft uitgewezen dat de vermeende schender onschuldig is, dan worden zowel de melder als de betrokkene geïnformeerd over het plaatsvinden van het onderzoek en de uitkomst daarvan.

Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat dient er door de burgemeester aangifte te worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Het staat de melder en anderen te allen tijde vrij om zelf (ook) aangifte te doen. Een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek sluiten elkaar niet uit, noch de eventuele consequenties daarvan.

Communicatie in deze fase van het proces

Ter bescherming van de vermeende schender en eventuele slachtoffers is het van belang dat de kring van betrokkenen niet groter wordt gemaakt dan strikt noodzakelijk.

Als de zaak ten tijde van het vooronderzoek toch onverhoopt in de openbaarheid is gebracht, kan de burgemeester besluiten de fractievoorzitters vertrouwelijk over de kwestie te informeren.

Stap 2: Het integriteitsonderzoek

De burgemeester kan opdracht geven tot het instellen van een integriteitsonderzoek wanneer het vooronderzoek hier aanleiding voor geeft. Ten aanzien van alle informatie met betrekking tot de melding, de inhoud van de melding en de daaropvolgende besprekingen en informatie geldt geheimhouding.

De raad besluit over de opheffing van geheimhouding na afronding van het onderzoek. Schending van dit beginsel wordt ook als een integriteitsschending gezien en zal als zodanig door de burgemeester behandeld worden.

Wanneer besloten wordt tot de instelling van een integriteitsonderzoek, dienen de volgende zaken helder geformuleerd te worden:

- De onderzoeksvraag (of -vragen);
- De relevante wet- en regelgeving (zoals verwijzingen naar de gedragscode) waaraan de handeling wordt getoetst;
- Een termijn waarbinnen het onderzoek wordt afgerond.

De burgemeester kan, nadat een vooronderzoek heeft uitgewezen dat er een integriteitsonderzoek geïnitieerd dient te worden, ondersteund worden door de griffier, eventueel een jurist, een integriteitsfunctionaris of andere (externe) deskundigen.

Een raadslid wiens gedrag aan de orde is in het integriteitsonderzoek, kan de externe vertrouwenspersoon vragen hem/haar in adviserende en/of ondersteunende zin terzijde te staan.

Wanneer het integriteitsonderzoek uitwijst dat er geen misstappen zijn begaan door de betrokkene dan blijft het onderzoek vertrouwelijk. Idealiter zijn dan alleen het raadslid dat de melding deed, het betrokken raadslid, de griffier en de burgemeester op de hoogte van de kwestie.

Wanneer het integriteitsonderzoek uitwijst dat er sprake was van een schending van de gedragscode dan legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek, samen met een advies met daarin de mogelijke vervolgstappen en/of sancties, voor aan het Seniorenconvent. Dit gremium neemt vervolgens een besluit over de wijze waarop het advies en de onderzoeksresultaten met de gemeenteraad worden gedeeld.

Fase 3:

Oordelen en Sanctioneren

Hoewel het aantal formele sanctiemogelijkheden voor volksvertegenwoordigers beperkt is, kan een afkeuring in de raad als een sanctie worden ervaren. Maar in veel gevallen is het aan de kiezer om een schending wel of niet te veroordelen wanneer deze tijdens de eerstvolgende verkiezingen zijn stem uitbrengt. Zoals reeds op p.5 van dit document staat beschreven, kan de kiezer kennisnemen van een integriteitsschending wanneer het onderzoek is afgerond, de raad in kennis is gesteld, en de kwestie publiekelijk is gemaakt.

Desalniettemin kunnen er stappen genomen worden door het gemeentebestuur tegen de schender. Deze stappen dienen proportioneel te zijn.

Wanneer de zuiverheid van de besluitvorming in het geding is geweest – bijvoorbeeld in het geval van belangenverstrengeling, corruptie, of het misbruik van informatie voor eigen gewin – is er in beginsel sprake van een vorm van machtsmisbruik. Dergelijke handelingen worden dan ook zwaarder meegewogen in het optreden van het gemeentebestuur richting de schender.

Maar uiteraard kunnen ook lichtere gebeurtenissen het vertrouwen in de lokale politiek schaden, zoals het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling.

Wanneer de raad en zijn voorzitter besluiten over te gaan tot de oplegging van strafmaatregelen tegen de schender, dient er rekening gehouden te worden met mogelijke strafverzwarende- of verlichtende omstandigheden. Bijvoorbeeld wanneer de schenderde handeling zelf gemeld heeft.

Sanctiemogelijkheden

De verschillende sancties zijn onder te delen in vier – elkaar niet wederzijds uitsluitende categorieën:

- (1) **Sancties volgend uit de kieswet;**
- (2) **politieke sancties die worden opgelegd door de gemeenteraad;**
- (3) **sancties die worden opgelegd door de eigen fractie;**
- (4) **strafrechtelijke sancties;**
- (5) **overig.**

Tot de niet-limitatieve mogelijkheden behoren:

Sancties volgend uit de kieswet:

- Een raadslid dat in strijd met artikel 15, lid 1 van de Gemeentewet heeft gehandeld, kan volgens de Kieswet “in zijn betrekking worden geschorst door de voorzitter van de gemeenteraad” (Kieswet, Artikel X §2, 8).

Politieke sancties die worden opgelegd door de gemeenteraad:

- Corrigerend toespreken;
- Het vragen van publieke excuses van de schender;
- Motie van treurnis/afkeuring/wantrouwen;
- Ontslag uit een bijkomende functie die wordt vervuld als raadslid of die volgt uit een benoeming door de raad;

Sancties die worden opgelegd door de eigen fractie:

- Verwijdering uit de eigen fractie (raadsleden behouden wel hun zetel);

Strafrechtelijke sancties:

- Strafrechtelijke vervolging en veroordeling;

Overig:

- Royement door de eigen politieke partij.



gemeenteraad
Haarlemmermeer