



Uitvoeringsprotocol Integriteit 2024

Voor de raadsleden en burgerraadsleden
van de gemeenteraad van Ouder-Amstel

*Routekaart om mogelijke integriteitsschending in het
gemeentebestuur te bespreken en/of te melden*

Uitvoeringsprotocol Integriteit 2024

Inleiding

De voorliggende procesafspraken over de handhaving van de integriteit van (burger)raadsleden (hierna: Uitvoeringsprotocol Integriteit) zijn procedurele afspraken die wij – raadsleden en burgerraadsleden van de gemeente Ouder-Amstel – met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige handelwijze bij mogelijke integriteitsschendingen, zoals beschreven in de gedragscode. Het uitvoeringsprotocol biedt een routekaart voor wanneer wordt getwijfeld aan het eigen handelen of dat van een ander. De procesafspraken duiden wie het eerste aanspreekpunt is 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. Daarnaast bieden de gemaakte procesafspraken ook het instrumentarium voor de burgemeester om de 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.

De gedragscode van de (burger)raadsleden vormt samen met het voorliggende Uitvoeringsprotocol Integriteit de basisstructuur van integriteitsbeleid van de gemeenteraad van Ouder-Amstel. Beide documenten zijn openbaar en door derden te raadplegen. (Burger)raadsleden ontvangen bij aantreden een exemplaar van beide documenten en tekenen voor ontvangst.

Het uitvoeringsprotocol is geen statisch product. De gemaakte procesafspraken zullen met enige regelmaat tegen het licht worden gehouden, steeds met het oog op het bevorderen van het goed functioneren van het gemeentebestuur. In het jaar van de verkiezingen, tijdens de inwerkperiode zal een bijeenkomst worden georganiseerd waarbij alle (burger)raadsleden zich beraden over het integriteitsbeleid van de gemeenteraad en de geldende afspraken in de gedragscode en het uitvoeringsprotocol.

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, 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. Ook het verschil tussen coalitie en oppositie mag in de handhaving van de gedragscode geen rol spelen. Wanneer dit wel het geval zou zijn, bestaat er een kans op onrecht. In beginsel moeten (burger)raadsleden de discipline opbrengen om bij de beoordeling van integriteitskwesties boven de partijen te staan.

2. Terughoudendheid met 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 pagina 7. 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 is. 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 heeft de burger er in principe recht op dat, de kwestie naar buiten wordt gebracht.

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 is inmiddels bij een gespecialiseerd bureau belegd. Binnen dit bureau werken meerdere vertrouwenspersonen.

3. Zorgvuldigheid richting schender en melder

Wanneer het onduidelijk is of een handeling binnen de regels van de gedragscode toelaatbaar is, heeft een (burger)raadslid recht op vertrouwelijk advies. Wanneer het bekend is dat een ander (burger)raadslid voornemens is om een handeling uit te voeren die in strijd is met de gedragscode, dan dient deze persoon te worden gewaarschuwd en 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 dient er een integriteitsonderzoek te worden uitgevoerd. Tot slot dient er te alle tijde oog te zijn voor de bescherming en positie van eventuele slachtoffers. Zij hebben het recht om gehoord te worden, 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

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

Griffier:

- De griffier is het aanspreekpunt en de vraagbaak voor alle (burger)raadsleden;
- De griffier functioneert als het meldpunt bij het vermoeden van een integriteitsschending;
- Na een melding van een mogelijke integriteitsschending biedt de griffier ondersteuning aan de gemeenteraad, individuele raadsleden en de burgemeester;
- De griffier kan, indien gewenst, contact opnemen met een vertrouwenspersoon;
- Op verzoek van de burgemeester kan de griffier taken ter ondersteuning van het vooronderzoek naar een handeling van een (burger)raadslid uitvoeren.

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 Gedragscode Integriteit;
- De vertrouwenspersoon kan de melder of vermeende schender adviseren om de burgemeester bij de kwestie te betrekken;
- De vertrouwenspersoon kan de melder of vermeende schender adviseren of de handeling in overeenstemming was met de bepalingen in de Gedragscode Integriteit.

Burgemeester:

- De burgemeester geeft gevraagd en ongevraagd advies over een voorgenomen of reeds uitgevoerde handeling;
- Wanneer er aanwijzingen zijn dat de gedragscode door een handeling van een (burger)raadslid is geschonden geeft de burgemeester de opdracht tot het doen van een vooronderzoek integriteit onder geheimhouding;
- De burgemeester kan, wanneer hier aanleiding voor is, de opdracht geven tot het instellen van een integriteitsonderzoek. De fractievoorzitters worden over het instellen van een integriteitsonderzoek geïnformeerd, maar niet op wie het onderzoek betrekking heeft, noch de aanleiding tot het onderzoek;
- Wanneer de burgemeester uit het vooronderzoek tot de conclusie komt dat er geen vervolgonderzoek integriteit nodig is, worden de fractievoorzitters niet geïnformeerd over de kwestie;
- De burgemeester neemt als eerste kennis van de resultaten van een integriteitsonderzoek;
- De burgemeester informeert onder geheimhouding de fractievoorzitters over de onderzoeksresultaten en de zwaarte van het voorval. Hierna beslissen de fractievoorzitters over de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd;

- Indien de conclusies van het rapport hier aanleiding toe geven legt de burgemeester de resultaten uit het onderzoek voor aan de gemeenteraad. Deze resultaten uit het integriteitsonderzoek worden onder geheimhouding aangeboden aan de raad.

Gemeenteraad:

- De raadsleden zijn verantwoordelijk voor het eindoordeel naar aanleiding van de resultaten die uit het integriteitsonderzoek naar voren zijn gekomen;
- De raadsleden besluiten of het voorval in een openbare of besloten sessie wordt behandeld; (Bij meerderheid en dat is de helft + 1)
- De gemeenteraad legt zo nodig, nadat hier overeenstemming over is bereikt, de schender een proportionele sanctie op (zie pagina 9 en 10).

Handelen bij een mogelijke integriteitsschending

In de volgende drie fases wordt uitgelegd hoe en bij wie een melding van een integriteitsschending wordt gemaakt, hoe er vervolgens onderzoek wordt 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, via de griffier. 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 (burger)raadslid adviseren over de nog uit te voeren handeling en of deze in strijd is met de Gedragscode Integriteit. 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 Gedragscode Integriteit. 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, de burgemeester kan vervolgens besluiten of de kwestie nader onderzocht dient te worden.

Fase 2: Duiden en onderzoeken

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 situatie 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 over dit resultaat worden geïnformeerd;
2. De persoon die wordt verdacht van een schending erkent deze te hebben 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 vooraf en tijdens het onderzoek

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, zal de burgemeester besluiten de fractievoorzitters vertrouwelijk over de kwestie te informeren.

Het integriteitsonderzoek

De burgemeester kan opdracht geven tot het instellen van een integriteitsonderzoek wanneer het vooronderzoek hier aanleiding toe 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. Op het moment dat er een rapport is, zal ook het rapport in handen worden gesteld van de schender. 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 de fractievoorzitters. Zij nemen 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 (burger)raadsleden 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 eerder in 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. 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 strafverlichtende omstandigheden. Bijvoorbeeld wanneer de schender de handeling zelf gemeld heeft.

Sanctiemogelijkheden

De verschillende sancties zijn onder te delen in de volgende, elkaar niet wederzijds uitsluitende, categorieën: Vanuit 1. Kieswet; 2. Gemeenteraad; 3. Eigen fractie; 4. Politieke partij en Strafrechtelijke sancties.

1. 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).

2. Politieke sancties die worden opgelegd door de gemeenteraad:

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

3. Sancties die worden opgelegd door de eigen fractie:

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

4. Strafrechtelijke sancties:

Strafrechtelijke vervolging en veroordeling.

5. Royement door de eigen politieke partij.