

Protocol ten behoeve van de handhaving van de integriteit van de politiek

Een overeenkomst van raadsleden en raadsfracties van Dantumadiel over wat te doen bij vermeende integriteitschendingen

Dit stappenplan bevat procedurele afspraken die wij, raadsleden en burgemeester van de gemeente Dantumadiel, met elkaar hebben gemaakt over een zorgvuldige werkwijze bij mogelijke integriteitschendingen. De regels die dergelijke schendingen definiëren zijn na te lezen in de gedragscode voor de gemeenteraad. De afspraken bieden houvast als u twijfelt over een integriteitsvraagstuk of vermoedt dat er een regel is geschonden – door uzelf of een ander. Dit document heeft kracht doordat ieder van u door ondertekening aangeeft zich eraan te committeren. Het geeft aan dat we bepaalde principes delen: dat we hechten aan zorgvuldigheid en goede omgangsvormen en dat wij ons bij het handhaven van de gedragscodes onthouden van partijpolitieke belangen.

Elke nieuw gekozen raad onderschrijft het protocol – nadat het al dan niet is herzien – en ziet zelf toe op naleving. Het akkoord biedt duidelijkheid aan alle ondertekenaars.

Het belangrijkste hoofdstuk is misschien wel hoofdstuk 6, getiteld 'Leren'. De afspraken die we maken zijn geen statisch product. We zullen ze met regelmaat tegen het licht houden. Door zo continu met elkaar in gesprek te blijven, garanderen we dat het openbaar bestuur op een wijze handelt die respect afdwingt voor de gemeente Dantumadiel.

Klaas Agricola,

Burgemeester

Inhoud

Hoofdstuk 1 – Drie principes	4
Hoofdstuk 2 – Rollen: wie doet wat?	5
Hoofdstuk 3 – Procedures	5
Hoofdstuk 4 – Sanctionering	10
Hoofdstuk 5 – Communicatie	11
Hoofdstuk 6 – Leren	12

Hoofdstuk 1 – Drie principes

1. Onpartijdige handhaving

Gedragcodes voor raad, college en burgemeester (en de wetten waarop ze gebaseerd zijn) definiëren integriteitschendingen en leggen zo de morele kaders vast waaraan hun handelen moet voldoen. Over die kaders zijn alle partijen het eens. De kern is dat de zuiverheid van de besluitvorming hiermee wordt gewaarborgd. Omdat alle partijen het over eens zijn, is er geen enkele reden de handhaving ervan in te zetten van partijpolitiek. Ook het verschil tussen oppositie en coalitie zou in de handhaving geen rol mogen spelen. Gebeurt dat toch, dan is de kans bijzonder groot dat er onrecht geschiedt. Uit het beginsel van ‘onpartijdige handhaving’ volgt dat politici van alle partijen de discipline zouden moeten opbrengen om bij de beoordeling van integriteitkwesies zich te onthouden van partijpolitiek.

2. Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitschendingen van politici heeft het er echter in een aantal gevallen toe geleid dat er in de media al een (voor-)veroordeling heeft plaatsgevonden, voordat er onderzoek is gedaan. Het gevolg is dat er sprake is van willekeur, dat individuele politici die onder verdenking komen te staan grote schade oplopen en dat de geloofwaardigheid van de politiek wordt aangetast. Het is daarom zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitkwesie de grootste mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwesie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling van een kwesie de groep die erbij betrokken wordt niet omvangrijker dan strikt noodzakelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van een integriteitschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende sanctie, mag en moet de kwesie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die mogelijk een schending heeft begaan heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Dat begint al voordat de handeling die mogelijk een schending is, is uitgevoerd. Heb je er weet van dat iemand van plan is iets te doen dat mogelijk een integriteitschending zou betekenen, dan word je geacht hem of haar daarvoor te waarschuwen en de weg te wijzen naar advies. Iedere politicus die twijfelt – uit zichzelf of op geleide van een ander – of een voorgenomen handeling een schending is, heeft recht op vertrouwelijk advies. Komt iemand onder de verdenking te staan dat hij of zij een integriteitschending begaan heeft, dan dient er via een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan moet er een objectief onderzoek volgen waarin ook de context wordt meegenomen en

waarin de mate van verwijtbaarheid apart wordt beoordeeld. Als er een sanctie moet volgen, moet die sanctie passend zijn en in verhouding.

Hoofdstuk 2 – rollen: wie doet wat?

A. Algemeen

1. Onder politieke ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de fractievertegenwoordigers.
2. In gevallen waarin dit stappenplan niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het presidium.
3. Uitgangspunt bij het gebruik van dit stappenplan zijn de door de raad bij besluit van2019 vastgestelde Gedragscode integriteit raadsleden van de gemeente Dantumadiel. *(en de Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders van de gemeente Dantumadiel. Hierover besluiten B&W)*

Hoofdstuk 3 – Procedures

Een raadslid kan twijfelen over:

1. eigen voorgenomen of al uitgevoerde handelingen;
2. voorgenomen of al uitgevoerde handelingen van een ander raadslid;
3. handelingen van de burgemeester
4. handelingen van een lid van het college van B&W;
5. handelingen van de griffier;
6. handelingen van een gemeenteambtenaar.

De correcte procedure is in alle zes de gevallen anders.

1. Twijfels t.a.v. eigen handelingen

(1a)

Een raadslid twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling. Hij vraagt de griffier om advies: is deze voorgenomen handeling een schending? Als de griffier aangeeft dat het om een ingewikkelde kwestie gaat of als het raadslid het niet met het advies van de griffier eens is, stappen ze samen naar

de burgemeester. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging van interne en externe deskundigen) een advies. Het raadslid volgt dit advies op.

Let op: Als een raadslid toch van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt het raadslid dit zelf bij de raad. Gebeurt dat niet, dan meldt de burgemeester dat er van zijn advies wordt afgeweken.

Let op: Het komt voor dat uit het advies blijkt dat er geen eenduidige uitspraak mogelijk is over de vraag of een voorgenomen handeling een integriteitschending is of niet. Meestal betekent dit, dat ook deskundigen de zaak verschillend beoordelen. Bij een dergelijke 'hard case' is het natuurlijk aan het raadslid zelf welke keuze hij maakt over de nog uit te voeren handeling.

(1b)

Een raadslid twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling. Hier geldt dezelfde procedure als onder (1a). Mocht de conclusie zijn dat er van een schending geen sprake is, is de zaak afgedaan. Mocht de gedeelde conclusie zijn dat de handeling een schending was, dan overleggen burgemeester en raadslid over de volgende stappen.

Het raadslid zal in ieder geval de raad laten weten een schending te hebben begaan en waar mogelijk die ongedaan maken of goedmaken. De burgemeester beoordeelt of er daarnaast ook sanctie nodig is en adviseert daarover aan de raad. De burgemeester laat zich daarbij eventueel door deskundigen adviseren. Het feit dat het raadslid de kwestie zelf aanhangig heeft gemaakt, wordt daarbij uiteraard meegewogen – naast factoren als de ernst van de schending en eventuele recidive.

Het laatste woord is aan de raad: op basis van het advies van de burgemeester beslist de raad over een eventuele sanctie.

2. Twijfels t.a.v. het handelen van een ander raadslid

(2a)

Een raadslid twijfelt over een nog niet uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij waarschuwt de ander, verwoordt zijn twijfels, verwijst het betreffende raadslid naar de griffier en de burgemeester en verwijst ten slotte naar dit protocol. Zie verder de procedure bij (1a).

(2b)

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ander raadslid. Hij bespreekt dit met de ander, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Als de ander hierdoor twijfelt over de al uitgevoerde handeling: zie de procedure bij (1b).

Als de ander zelf niet twijfelt over de al uitgevoerde handeling, vraagt het raadslid aan de griffier of die handeling een schending zou zijn. De griffier geeft daarover een advies. Wijst dat advies erop dat de vermeende handeling een schending zou zijn, dan overleggen beiden met de burgemeester. De burgemeester kan ook door eigen waarneming of door berichtgeving van buitenaf kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. In die gevallen kan hij op eigen initiatief een melding opstellen, gebaseerd op zijn waarneming of op de berichtgeving van buitenaf. In de melding beschrijft de burgemeester wat de aanleiding is om een screening uit te voeren.

Screening

1. Op basis van de ontvangen schriftelijke melding doet de burgemeester eerst een screening.
2. Als de burgemeester na de screening concludeert dat geen feitenonderzoek nodig is, stelt hij een screeningsverslag op en meldt zijn beslissing aan degene die de melding heeft gedaan en aan de betrokken politieke ambtsdrager.
3. De melder en de betrokken politieke ambtsdrager kunnen de burgemeester verzoeken zijn beslissing te heroverwegen. In het kader van deze heroverweging raadpleegt de burgemeester het presidium.
4. Als de burgemeester na de screening concludeert dat een feitenonderzoek gewenst is, stelt hij een screeningsverslag op van zijn bevindingen en raadpleegt daarover het presidium.
5. Onverminderd de mogelijkheid voor de burgemeester reeds na ontvangst van de melding advies te vragen aan de Commissaris van de Koning, kan de raadpleging van het presidium er ook toe leiden dat deze pas wordt afgerond nadat advies van de Commissaris van de Koning is ontvangen.
6. Na raadpleging van het presidium beslist de burgemeester of een feitenonderzoek wordt ingesteld. De burgemeester informeert het presidium over zijn beslissing. De raad is bevoegd de beslissing van de burgemeester te herroepen en daarvoor een eigen beslissing in de plaats te stellen.
7. Indien de burgemeester na raadpleging van het presidium heeft beslist tot het niet instellen van een feitenonderzoek worden de melder en de betrokken politieke ambtsdrager over zijn beslissing geïnformeerd.
8. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek. De persoon tegen wie opzettelijk valse beschuldigingen zijn gedaan, kan daarvan aangifte doen bij de politie.

Feitenonderzoek

1. De burgemeester geeft de opdracht tot een feitenonderzoek aan een externe onderzoekscommissie.
2. Een externe onderzoekscommissie bestaat uit natuurlijke personen die op verzoek van de burgemeester gezamenlijk een commissie vormen of uit een onderzoeksteam vanuit een bedrijf.

3. Alvorens de burgemeester de opdracht verstrekt vergewist hij zich ervan dat binnen de externe onderzoekscommissie de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is en van de onafhankelijkheid van de commissieleden.

E. Opdrachtverstrekking

De burgemeester komt, na raadpleging van het presidium, een schriftelijke onderzoeksopdracht met de onderzoeker(s) overeen. In de opdracht staan in ieder geval vermeld de aanleiding, de onderzoeksopdracht en de verwachte duur en kosten van het onderzoek.

F. Kennisgeving aan betrokkene over feitenonderzoek

1. De melder en de betrokken politieke ambtsdrager worden over het instellen van een feitenonderzoek na de opdrachtverstrekking per brief geïnformeerd, tenzij het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet.
2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
 - a. een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van het onderzoek;
 - b. de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
 - c. de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden, die van belang kunnen zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de (vermeende) integriteitsschending, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

G. Horen van betrokkenen en getuigen

1. De melder, de betrokken politieke ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
2. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee personen.
3. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/betrokkene.
4. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
5. Als de gehoorde weigert te tekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als de gehoorde dat wil, wordt er een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gehoorde bij het verslag gedaan.

H. Aangifte

1. Als er een vermoeden is van een misdrijf doet de burgemeester, na raadpleging van het presidium, aangifte bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.

De raad vormt zich een oordeel over de onderzoeksresultaten en het sanctieadvies en neemt een besluit over een eventuele sanctie. De raad vermijdt daarbij iedere partijpolitieke bevangenheid.

3. Twijfels t.a.v. het handelen van de burgemeester

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de burgemeester. Zie de procedure bij (2b). In plaats van naar de burgemeester, gaan raadslid en griffier naar het presidium. Het presidium wijst een van zijn leden aan die in de plaats treedt van de burgemeester bij uitvoering van dit stappenplan. Als er na screening reden is om een onderzoek in te stellen, wordt de Commissaris van de Koning erbij betrokken.

4. Twijfels t.a.v. het handelen van een lid van het college van B&W (niet zijnde de burgemeester)

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een wethouder. Zie de procedure bij (2b).

Let op: In dit geval beoordeelt de raad geheel zelfstandig de politieke consequenties die de eventuele schending zou moeten hebben. Daarover adviseert de burgemeester niet.

5. Twijfels t.a.v. het handelen van de griffier

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de griffier. Hij bespreekt dit met de griffier, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen. Als de griffier hierdoor twijfelt over de al uitgevoerde handeling: zie de procedure bij (1b).

Als de griffier zelf niet twijfelt over de al uitgevoerde handeling, gaat het raadslid naar de burgemeester. De burgemeester stelt, indien hij dat nodig acht, een vooronderzoek in. Komt uit het vooronderzoek dat er gronden zijn voor de verdenking dat er een integriteitschending heeft plaatsgevonden, maar dat er geen sprake van erkenning is door de griffier, dan gelast de burgemeester een onderzoek door deskundigen.

De burgemeester beoordeelt de resultaten van het onderzoek. Hij vormt zich daar een oordeel over en formuleert, indien er sprake is van een schending, een sanctieadvies. De onderzoeksresultaten en het sanctieadvies legt hij voor aan de werkgeverscommissie van de raad. De werkgeverscommissie besluit over een eventuele sanctie.

In paragraaf 4 kan waar ‘griffier’ staat ook ‘griffiemedewerker’ worden gelezen. Indien een raadslid dat twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een griffiemedewerker een gang naar de burgemeester overweegt, overlegt het raadslid eerst met de griffier.

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ambtenaar (niet zijnde de griffier of een griffiemedewerker). Zie de procedure bij (2b). De burgemeester laat eventueel vooronderzoek en onderzoek uitvoeren onder leiding van de gemeentesecretaris.

Het college B&W beoordeelt de onderzoeksresultaten en besluit over een eventuele sanctie. In de regel komen kwesties rond individuele ambtenaren die onder de bevoegdheid van het college vallen niet in de raad.

Bij twijfel over een vermeende uitgevoerde handeling van de gemeentesecretaris, laat de burgemeester eventueel vooronderzoek en onderzoek uitvoeren door interne of externe deskundigen. Als er onderzoek is gedaan, legt hij de uitkomsten voor aan het college B&W, inclusief een sanctieadvies. Het college B&W besluit over een eventuele sanctie.

Hoofdstuk 4 – Sanctionering

Indien is komen vast te staan dat een politieke ambtsdrager een regel van de gedragscode heeft overtreden, kan dit tot een sanctie leiden. Deze sanctie dient proportioneel te zijn. Bij het bepalen ervan spelen de aard van de schending en de context waarbinnen de schending heeft plaatsgevonden een belangrijke rol.

Niet alle schendingen zijn even zwaar. Schendingen die de zuiverheid van de besluitvorming raken, zoals belangenverstrengeling, corruptie en sommige kwesties rondom het gebruik van informatie, raken aan de kerntaak van politici en zijn om die reden het ernstigst. Hier zijn de gevolgen voor burgers en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur het meest in het geding. Bij dergelijke schendingen passen in de regel dan ook de zwaarste sancties. Een te lichte sanctie die volgt op een ernstige schending kweekt onbegrip en tast de geloofwaardigheid aan; hetzelfde geldt voor een te zware sanctie op een lichte schending.

Van belang is vervolgens om zowel verzwarende als verzachtende omstandigheden in kaart te brengen. Was er sprake van opzet? Van naïviteit? Is de politiek ambtsdrager onder druk gezet door partijgenoten of anderen? Hoe ernstiger de schending en hoe duidelijker de regel is die is overtreden, hoe minder snel er een verzachtende omstandigheid zal worden aangenomen.

Er zijn verschillende ‘sancties’ die aan de orde kunnen zijn voor gekozen dan wel

benoemde politieke ambtsdragers:

- a. aanspreken;
- b. publiek excuus;

- c. afkeuring door partijen;
- d. motie van treurnis;
- e. motie van afkeuring;
- f. motie van wantrouwen;
- g. schorsing en ontslag bestuurder;
- h. raadslidmaatschap houdt op te bestaan of wordt vervallen verklaard;
- i. uit de fractie verwijderen door de eigen partij;
- j. roeyement van het lidmaatschap van de eigen partij;
- k. strafrechtelijke vervolging en veroordeling.

Zie Kieswet artikel XI en X8.

Hoofdstuk 5 – Communicatie

Over gevraagd advies

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

Tijdens het vooronderzoek

Als er een vooronderzoek naar een vermeende schending wordt ingesteld, wordt het raadslid dat onder verdenking staat altijd op de hoogte gesteld en gevraagd naar zijn visie, argumenten en motieven. Hier wordt alleen van afgeweken als de vermoedelijke schending ernstig is en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar komt als het raadslid op de hoogte wordt gesteld. Als de conclusie van een vooronderzoek luidt dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dat geval weten alleen het raadslid dat meldde, het raadslid dat verdacht werd, de griffier en de burgemeester ervan.

Rond het vervolgonderzoek

Of er vervolgonderzoek wordt ingesteld besluit de burgemeester in de regel zelfstandig. Het is belangrijk om in dit prille stadium de kring van betrokkenen niet groter dan nodig te maken. Alleen indien de kwestie onverhoopt al in de openbaarheid is gekomen, kan de burgemeester overleg met het presidium overwegen. Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er geen schending is begaan, deelt de burgemeester de onderzoeksresultaten uitsluitend met de direct betrokkenen: het raadslid dat onder verdenking stond, het raadslid dat meldde en de griffier. De burgemeester kan in overleg met de direct betrokkenen besluiten de onderzoeksresultaten te bespreken met het presidium en de vertrouwelijkheid op te heffen.

Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er wel een schending is begaan, kan de burgemeester ervoor kiezen om de onderzoeksresultaten te bespreken met het presidium. Het onderzoek blijft vertrouwelijk. Alleen het raadslid dat meldde, het raadslid dat verdacht werd, de burgemeester, de griffier en de fractievoorzitters weten ervan. De burgemeester legt de onderzoeksresultaten voor aan de raad, met daarbij een beargumenteerd sanctieadvies.

De pers

Nadat de burgemeester zijn sanctieadvies aan de raad heeft gegeven – en nog vóór het raadsdebat – stelt hij de pers op de hoogte van de kwestie. Tot die tijd spreekt geen van de betrokkenen – de melder, het raadslid wiens handelen is onderzocht, fractievoorzitters, raadsleden, partijen – met de pers. Het is ideaal als allen daarmee wachten tot na het raadsdebat, omdat dit de kans op onpartijdigheid sterk vergroot.

Hoofdstuk 6 – Leren

De griffier maakt, eventueel met hulp van interne of externe deskundigen, ter bespreking in de raad eens per vier jaar een geanonimiseerd overzicht van de lessen die getrokken kunnen worden uit adviezen die zijn gegeven en uit de resultaten van voor- en vervolgonderzoek. Dat gebeurt op een manier die geen link naar specifieke raadsleden mogelijk maakt.

De afspraken in dit akkoord worden eens per vier jaar door de fractievoorzitters, de griffier en de burgemeester, eventueel met hulp van deskundigen, geëvalueerd. Desgewenst worden ze bijgesteld.

Aldus gezamenlijk overeengekomen,

Datumadiel, 2019