

## Protocol onderzoek (mogelijke) schendingen bestuurlijke integriteit Ede 2018

Reikwijdte protocol

In dit protocol is opgenomen hoe wordt omgegaan met meldingen van mogelijke integriteitsschendingen door raadsleden, fractievolgers, wethouders of de burgemeester. Indien collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers een redelijk vermoeden hebben van schending van integriteit door een raadslid, een fractievolger of een wethouder van de gemeente Ede kunnen zij zich melden bij de burgemeester van de gemeente Ede. Deze taak van de burgemeester is gebaseerd op zijn verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente (gebaseerd op artikel 170 van de Gemeentewet).

Indien sprake is van een redelijk vermoeden van schending van integriteit door de burgemeester, kunnen collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers zich melden bij de Commissaris van de Koning. Bij een vermoeden over de burgemeester is dit protocol van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor 'burgemeester' telkens wordt gelezen 'Commissaris van de Koning'.

Daar waar in dit protocol 'hij' staat kan ook 'zij' worden gelezen.

### A. Definities

- Integriteitsschending: een gedraging van een raadslid, fractievolger, wethouder of de burgemeester, die in strijd is met het handelen als 'goed volksvertegenwoordiger' of 'goed bestuurder'. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels. Bij de interpretatie van meer vage normen of toetsing aan ongeschreven regels past een terughoudende opstelling. Het moet gaan om zaken waarvan elk redelijk denkend mens zich realiseert dat sprake is van niet-integer gedrag: de code is niet bedoeld als een 'politiek strijdmiddel'.<sup>1</sup>
- Melding: het afgeven van een in behandeling te nemen, als zodanig bedoeld, signaal over een (mogelijke) integriteitsschending.

### B. Beschrijving rolverdeling actoren bij integriteitsmelding

De in dit onderdeel beschreven personen kunnen een rol spelen bij een integriteitsmeldingen. De burgemeester houdt de kring van personen bij elke melding zo klein mogelijk.

- Bestuursadviseur: ambtelijk adviseur van de burgemeester, verleent desgevraagd ambtelijke bijstand aan de burgemeester bij het behandelen van integriteitsmeldingen.
- Betrokkene: het raadslid, de fractievolger, wethouder of burgemeester over wie een melding wordt gedaan. De betrokkene wordt indien mogelijk geïnformeerd over ingediende meldingen, tenzij dit het goede verloop van het onderzoek zou kunnen schaden. Het oordeel hierover is aan de burgemeester. Hij heeft na afronding van het onderzoek recht op inzage in het geanonimiseerde dossier. Verder wordt hij in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het concept rapport, als er een extern integriteitsonderzoek heeft plaatsgevonden.
- Burgemeester: verantwoordelijk voor behandeling van integriteitsmeldingen en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente.
- Fractievoorzitter: waakt over de integriteit van het handelen van leden van de fractie. Daarom wordt hij vertrouwelijk geïnformeerd over vermoedens van integriteitsschending van bij de fractie behorende fractievolgers of raadsleden of door de fractie voorgedragen wethouders. NB: indien de melding over een fractievoorzitter gaat, wordt deze uitsluitend geïnformeerd over het proces in de rol van betrokkene. In dat geval wordt de vice-fractievoorzitter geïnformeerd in de rol van fractievoorzitter.
- Gemeenteraad: geeft een oordeel over integriteitsmeldingen indien een strafrechtelijk onderzoek of extern integriteitsonderzoek heeft plaatsgevonden. Hij besluit daarbij tevens over eventuele maatregelen (zie onderdeel H).
- Gemeentesecretaris: eerste adviseur van het college en in die hoedanigheid betrokken bij integriteitsmeldingen. Hij wordt in ieder geval betrokken bij alle integriteitsmeldingen over collegeleden.

1) Vrij naar D.J. Elzinga en A.F.A. Korsten, Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmén op het vlak van bestuurlijke integriteit? 2018, p. 8-9.

- Griffier: eerste adviseur van de gemeenteraad en in die hoedanigheid betrokken bij alle integriteitsmeldingen. Als er sprake is geweest van een strafrechtelijk onderzoek / extern integriteitsonderzoek stelt hij hierover een raadsvoorstel op.
- Juridisch adviseur / juridisch controller: verleent desgevraagd ambtelijke bijstand aan de burgemeester bij het behandelen van integriteitsmeldingen.
- Melder: heeft na het indienen van de melding in beginsel geen eigen rol meer in het proces. Hij kan - als hij daarmee instemt - in het kader van het (voor)onderzoek worden gehoord. De melder ontvangt altijd een terugkoppeling over de gedane melding.
- Onderzoeksbureau: belast met het uitvoeren van extern integriteitsonderzoek.
- Presidium: fungeert als klankbord voor de burgemeester bij het geven van een opdracht tot extern integriteitsonderzoek of als er wel sprake is van een integriteitsschending, maar de burgemeester voornemens is om geen extern integriteitsonderzoek in te stellen. In het presidium wordt de uitkomst van het extern integriteitsonderzoek / strafrechtelijk onderzoek besproken. Het presidium is verder belast met de voorbereiding van raadsbesluiten naar aanleiding van integriteitsonderzoek naar raadsleden en fractievolgers.

### C. Melding na signaal

Een mogelijke integriteitsschending door een raadslid, fractievolger of een wethouder kan gesignaleerd worden door collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers, die hier melding van kunnen doen bij de burgemeester. Een melding hoeft niet noodzakelijkerwijs te gaan over een vaststaand feit. Er kan ook sprake zijn van een vermoeden. Indien de persoon in kwestie een melding doet, moet het echter wel om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan, gebaseerd op eigen kennis of eigen waarneming. Alleen dan worden de meldingen door de burgemeester in behandeling genomen. Een melder kan aangeven anoniem te willen blijven.

Raadsleden, fractievolgers en collegeleden zijn niet wettelijk verplicht om een integriteitsschending 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 aangifte te doen van bepaalde misdrijven. De betrokkene kan bij twijfel of sprake is van een dergelijk misdrijf in een vertrouwelijk gesprek advies inwinnen bij de rijksrecherche.

### D. Meldpunt

De ontvangst van integriteitsmeldingen loopt via de burgemeester. Hij is het meldpunt voor alle signalen van mogelijke integriteitsschendingen door raadsleden, fractievolgers of wethouders. De burgemeester bevestigt schriftelijk de ontvangst van het signaal aan de melder. De burgemeester houdt na een melding strakke regie op het administratieve proces en zorgt in alle fases voor verslaglegging. De melder wordt geïnformeerd over de uitkomst van de melding.

Een vermoeden van de burgemeester van een mogelijke integriteitsschending wordt op dezelfde wijze behandeld als een melding van een derde.

#### Duiding en beoordeling melding

##### *Beoordeling integriteitsmeldingen*

De burgemeester bespreekt alle integriteitsmeldingen met de griffier. Meldingen over de burgemeester of een wethouder worden ook met de gemeentesecretaris besproken. Meldingen over raadsleden of fractievolgers kunnen met de gemeentesecretaris worden besproken. In dat gesprek wordt de melding gewogen en beoordeeld. Een integriteitsmelding wordt getoetst op:

- of het gedrag waarover de melding gaat een integriteitsschending oplevert;
- de aard en ernst van de zaak;
- de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
  - o de positie of persoon van de bron en de positie van de betrokkene over wie melding gaat;
  - o de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.

De beoordeling kan leiden tot de volgende conclusies:

1. er is geen sprake van een integriteitsschending of de schending is dusdanig gering dat (voor)onderzoek niet is gerechtvaardigd

Integriteit gaat over zuiver en onkreukbaar gedrag. Bijvoorbeeld het voorkomen van belangenverstrengeling, omkoping of intimidatie. Een onbehouwen communicatiestijl of een gebrek aan professionaliteit in het bestuurlijk handelen is niet zonder meer ook een integriteitsschending. Wel kan de burgemeester

ook over dit soort zaken vertrouwelijk een gesprek voeren met de betrokkene, om een goede bestuurscultuur te bevorderen.

Daarnaast kan de schending dermate licht zijn dat integriteitsonderzoek niet is gerechtvaardigd. Een voorbeeld zou kunnen zijn het te laat officieel doorgeven van een nevenfunctie, waarvan wel algemeen bekend is dat betrokkene deze vervult en die ook geen strijd oplevert met het belang van de gemeente. Bij dit type lichte schendingen bespreekt de burgemeester dit vertrouwelijk met de betrokkene.

2. er zijn onvoldoende aanwijzingen voor onderzoek.

Als er onvoldoende aanwijzingen zijn om te constateren dat er sprake is van een integriteitsschending, bespreekt de burgemeester dit vertrouwelijk met de betrokkene.

3. er is aanvullende informatie nodig.

Als er niet genoeg informatie is om de eventuele schending te kunnen beoordelen is er vooronderzoek nodig. Dit vooronderzoek vindt plaats in opdracht van de burgemeester door een juridisch adviseur van afdeling Juridische Zaken, Inkoop en Subsidies. Het doel van het vooronderzoek is om vast te stellen of een extern integriteitsonderzoek noodzakelijk is.

4. er is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.

Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, dient door de burgemeester aangifte te worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Na overleg met de Officier van Justitie worden alle beschikbare gegevens door de burgemeester ter beschikking gesteld aan Justitie. Na aangifte bepaalt de Officier van Justitie of nader onderzoek nodig is. Overheden mogen de resultaten van het onderzoek na verkrijging van de Officier van Justitie gebruiken om het eigen onderzoek af te ronden. Een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek sluiten elkaar niet uit.

Wel moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat de onderzoekers onnodig in elkaars vaarwater komen of dat betrokkenen dubbel belast worden. Aan het strafrechtelijk onderzoek wordt veelal voorrang gegeven.

5. er is een extern feitenonderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen noodzakelijk.

Integriteitsonderzoek is nodig om te beoordelen of signalen en/of vermoedens over schendingen van integriteit op waarheid en derhalve op redelijke gronden berusten. In overleg met de griffier en eventueel ook met de gemeentesecretaris geeft de burgemeester opdracht aan een externe partij tot het instellen van een integriteitsonderzoek. De opdracht wordt verleend nadat het presidium is geïnformeerd.

6. er dreigt een schending.

Wanneer er geen sprake is van schending, maar er wel een risico op een schending bestaat, dan wordt geen (extern) integriteitsonderzoek verricht, maar zal de burgemeester dit met de betrokkene vertrouwelijk bespreken.

## **E. Vooronderzoek**

Soms is na een melding niet direct duidelijk of er sprake is van een schending die een extern integriteitsonderzoek rechtvaardigt. In zulke gevallen kan de burgemeester een juridisch adviseur en/of de juridisch controller binnen afdeling Juridische Zaken, Inkoop en Subsidies verzoeken om een vooronderzoek te verrichten. Uit zorgvuldigheid draagt de burgemeester er zorg voor dat de kring van behandelaars van de melding zo klein mogelijk blijft.

### *Informeren actoren*

De burgemeester stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en de betrokkene vertrouwelijk op de hoogte van de aanvang van het (voor)onderzoek. De betrokkene wordt niet geïnformeerd als dit het (voor)onderzoek zou kunnen schaden. Dit is ter beoordeling van de burgemeester. De betrokkene heeft na afronding van het extern onderzoek recht op inzage in het geanonimiseerde dossier. Hetzelfde geldt voor het dossier van het vooronderzoek, indien de burgemeester besluit om geen extern onderzoek te laten verrichten of nadat het extern onderzoek is afgerond.

De fractievoorzitter van de fractie waar het raadslid / de fractievolger bij hoort of die de betrokken wethouder heeft voorgedragen wordt vertrouwelijk geïnformeerd over het instellen van (voor)onderzoek. Gaat de melding over een fractievoorzitter, dan wordt deze uitsluitend geïnformeerd in de rol van betrokkene. In dat geval wordt de vice-fractievoorzitter geïnformeerd in de rol van fractievoorzitter.

### *Vorm vooronderzoek*

Het vooronderzoek kan afhankelijk van de situatie verschillende vormen aannemen. Soms gaat het om een (mondeling) advies van de juridisch adviseur/controller aan de burgemeester, griffier en/of gemeentesecretaris. In andere gevallen - bij vermoedens van eenvoudiger en/of minder ernstige integriteitsschendingen - kan de juridisch adviseur/controller ook een beperkt feitenonderzoek verrichten. Bijvoorbeeld bestaande uit het raadplegen van betrokken personen of het inzien van dossierstukken. Daarnaast kan de burgemeester besluiten de betrokkene vertrouwelijk te horen in aanwezigheid van de juridisch adviseur/controller, bestuursadviseur, griffier en/of gemeentesecretaris.

Het doel van het vooronderzoek is om na te gaan of extern integriteitsonderzoek noodzakelijk is.

### *Uitkomst vooronderzoek*

De fase van vooronderzoek kan op de volgende wijzen eindigen:

- de burgemeester besluit tot het instellen een extern integriteitsonderzoek;
- de burgemeester constateert dat er geen sprake is van een integriteitsschending;
- de burgemeester constateert dat er sprake is van een integriteitsschending, maar dat deze niet dermate ernstig is dat extern integriteitsonderzoek gerechtvaardigd is.

Constaat de burgemeester dat er geen sprake is van een integriteitsschending, dan informeert hij de melder, de betrokkene en de fractievoorzitter. Is er wel sprake van een (mogelijke) integriteitsschending, dan raadpleegt de burgemeester het presidium. De fractievoorzitter en - waar mogelijk - de betrokkene worden voorafgaand aan bespreking in het presidium geïnformeerd.

De burgemeester bespreekt in het presidium zijn voornemen ten aanzien van het vervolg: het instellen van extern integriteitsonderzoek of het afzien daarvan indien de schending niet dermate ernstig is dat integriteitsonderzoek gerechtvaardigd is. Besluit de burgemeester om geen extern integriteitsonderzoek te laten verrichten, dan bespreekt hij vertrouwelijk de uitkomsten van het vooronderzoek met de betrokkene.

## **F. Voorbereiding extern onderzoek**

### *Onderzoeksvoorstel en opdrachtformulering*

Indien de burgemeester voornemens is een extern integriteitsonderzoek in te stellen, dan informeert hij in overleg met de griffier en eventueel ook met de gemeentesecretaris het presidium. De juridisch adviseur/controller bij afdeling Juridische Zaken, Inkoop en Subsidies verleent zo nodig ambtelijke ondersteuning bij de verstrekking van de opdracht. Zo mogelijk worden ook de andere betrokken actoren vooraf geïnformeerd over het instellen van het onderzoek: zie onderdeel 'Informeren actoren' bij onderdeel E van dit protocol. Dit onderdeel is tevens van toepassing op de voorbereiding van het onderzoek.

### *Opdrachtverstrekking*

Nadat het presidium is geïnformeerd verleent de burgemeester schriftelijk opdracht aan de onderzoeker(s) en laat hiervoor een financiële verplichting vastleggen. Onderzoek kan verricht worden door een extern adviesbureau/externe adviseurs. Voor het uitvoeren van het onderzoek wordt een verwerkersovereenkomst afgesloten.

## **G. Uitvoering extern onderzoek**

### *Waarborgen voortgang onderzoek*

Na de beslissing over het doen van onderzoek, bewaakt de burgemeester de voortgang van het onderzoeksproces. De burgemeester is eindverantwoordelijk voor de wijze waarop (tijd, kwaliteit en budget) het onderzoek plaatsvindt. Tot het moment van openbaarmaking van het onderzoeksrapport wordt geheimhouding opgelegd op alles wat te maken heeft met het onderzoek.

Het is primair aan het raadslid of de fractievolger om zijn functie, al dan niet tijdelijk, niet uit te oefenen of neer te leggen. De burgemeester kan, na overleg met de griffier, in (wettelijk) bepaalde gevallen overgaan tot schorsing van een raadslid of fractievolger.<sup>2</sup> Het is primair aan de wethouder om zijn functie-uitoefening tijdens een integriteitsonderzoek te beoordelen. Aan een schorsing kunnen bijkomende ordemaatregelen worden verbonden, zoals het ontzeggen van de toegang tot bepaalde ruimtes of het ontnemen van toegang tot e-mail of andere digitale informatiebronnen. Tijdens een schorsing vervallen de rechten die aan de functie verbonden zijn.

### *Onderzoeksrapport*

In het rapport wordt door de onderzoekers verantwoord op welke wijze zij stapsgewijs hun onderzoek hebben verricht. Voordat de onderzoekers het rapport aanbieden aan de burgemeester, geven zij de

2) Zie artikel X 8 van de Kieswet en artikel 5a van de Verordening raadscommissie Ede.

betrokkene, waar onderzoek naar is verricht, de gelegenheid kennis te nemen van het rapport inclusief de bijlagen. Dit gebeurt door hem of haar uit te nodigen om het rapport te komen inzien. Het toepassen van hoor en wederhoor is een wezenlijk onderdeel van de afronding van het onderzoek. Indien de betrokkene op- en aanmerkingen heeft, dienen deze schriftelijk te worden vastgelegd en als een addendum opgenomen te worden in het definitieve onderzoeksrapport. De onderzoekers onthouden zich in het rapport en daarbuiten van het kenbaar maken van hun eigen opvattingen inzake de consequenties van de beoordeling van de al dan niet aan de orde zijnde integriteitsschending. Het is de taak van de gemeenteraad om zich op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten.

#### *Communicatie*

Communicatie over de voortgang van het onderzoek geschiedt, in overleg met de griffier, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.

### **H. Afronding extern onderzoek**

#### *Bespreking rapport*

De onderzoekers bieden hun rapport aan de burgemeester aan. De burgemeester informeert de griffier en/of de gemeentesecretaris over het rapport. Verder informeert de burgemeester de fractievoorzitter. Vervolgens agendeert de burgemeester het rapport voor een besloten vergadering van het presidium. Op basis daarvan wordt door de griffier een raadsvoorstel gemaakt. Daarna verzoekt de burgemeester het presidium het rapport te agenderen voor de eerst volgende raadsvergadering.

#### *Maatregelen*

Als uit het rapport blijkt dat er sprake is geweest van integriteitsschending, dan kan de raad daaraan de conclusies verbinden die zij passend acht. Hierbij is in het bijzonder te denken aan:

- Een motie van treurnis
- Een motie van afkeuring
- Een motie van wantrouwen
  - o een wethouder tegen wie een motie van wantrouwen wordt aangenomen, zal doorgaans onmiddellijk ontslag nemen. Laat de wethouder dit na, dan kan de raad besluiten tot ontslagverlening.<sup>3</sup>
  - o als tegen een burgemeester een motie van wantrouwen wordt aangenomen, dan zal doorgaans sprake zijn van verstoorde verhoudingen. De raad kan bij verstoorde verhoudingen - via tussenkomst van de Commissaris - een aanbeveling tot ontslag zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>4</sup>
  - o een motie van wantrouwen verplicht fractievolgers en raadsleden niet tot ontslagname. De raad kan een raadslid alleen van het raadslidmaatschap vervallen verklaren bij het verrichten van 'verboden handelingen'. Dit geldt ook als een ontslaggrond voor fractievolgers. Daarnaast kunnen fractievolgers worden ontslagen bij het handelen in strijd met de Gedragscode integriteit van bestuurders van de gemeente Ede 2016.<sup>5</sup>

#### *Nazorg*

De burgemeester plant na deze raadsvergadering een evaluatiegesprek in met de betrokkene. De burgemeester evalueert het proces tevens met de fractievoorzitter.

### **I. Inwerkingtreding protocol. Citeertitel protocol**

#### *Inwerkingtreding protocol.*

1. Dit protocol treedt in werking op de dag na de bekendmaking in het Gemeenteblad.
2. Het Protocol (mogelijke) integriteitsschendingen door raadsleden, fractievolger of wethouders gemeente Ede 2016 wordt ingetrokken.

#### *Citeertitel*

Dit protocol wordt aangehaald als 'Protocol onderzoek (mogelijke) schendingen bestuurlijke integriteit Ede 2018.

*Vastgesteld in de openbare vergadering van de raad d.d. 28 juni 2018, zaaknummer 94526,*

3) Artikel 49 van de Gemeentewet.

4) Artikel 61b van de Gemeentewet.

5) Artikel X 8 van de Kieswet en artikel 5a van de Verordening raadscommissie Ede.

*De raad voornoemd,*

*dr. G.H. Hagelstein  
de griffier,*

*A. Versteeg  
de plv. voorzitter,*

## Bijlage bij Protocol onderzoek (mogelijke) schendingen bestuurlijke integriteit Ede 2018











