

Aan de leden van de gemeenteraad

datum 15 november 2016
behandeld door A.C.M. van der Kraan
ons kenmerk
doorkiesnummer 7706222
onderwerp Uitvoeringsafspraken
Integriteit college

Geachte mevrouw, heer,

Zoals bij u bekend is in 2015 en in het begin van dit jaar een aantal bijeenkomsten georganiseerd onder deskundige begeleiding om met elkaar (raad, college, ambtelijke organisatie) nader het thema politiek-bestuurlijke integriteit te bespreken met de uiteindelijke inzet om daarover tot nadere afspraken te komen. Een thema dat nog steeds actueel is te noemen hetgeen ook van de zijde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in april van dit jaar (07 april 2016) heeft geleid tot het uitgeven van een 3^e druk van de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers met daarin als bijlage opgenomen een nieuwe Modelgedragscode Integriteit. Op 13 oktober 2016 zijn ook voor Papendrecht drie gedragscodes door uw raad vastgesteld, die basis vinden in de modelgedragscode. Op grond van artikel 6.2 lid 1 onder c, Gedragscode Integriteit wethouders gemeente Papendrecht 2016 en de Gedragscode Integriteit burgemeester gemeente Papendrecht 2016 zijn bijgaande "Uitvoeringsafspraken Integriteit college van burgemeester en wethouders" vastgesteld. Het 'grijze gebied' in de gedragscode kan namelijk niet met regels dichtgetimmerd worden. Hiervoor is een heldere procesbeschrijving nodig over hoe eventuele twijfelgevallen worden opgepakt. Deze procesbeschrijving staat verwoord in de "Uitvoeringsafspraken Integriteit college van burgemeester en wethouders" die u hierbij ter kennisname wordt aangeboden.

Van belang bij de vaststelling van de "Uitvoeringsafspraken Integriteit college van burgemeester en wethouders" is de afspraak om in het college met elkaar verder te gaan met de discussie. Het document is geen statisch product. Door met elkaar in gesprek te blijven over de wijze waarop besluiten worden genomen, kan goede besluitvorming in Papendrecht worden gewaarborgd. Het onderwerp 'integriteit en het handhaven van de kwaliteit van besluitvorming' moet daarnaast in Papendrecht een structurele verankering in het introductieprogramma en de training voor nieuwe collegeleden krijgen, zoals dat ook voor nieuwe raadsleden geldt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
het college van de gemeente Papendrecht,
de secretaris, de burgemeester,

R. van Netten A.J. Moerkerke

Ons bezoekadres is tijdelijk: Ketelweg 42, 3356 LE Papendrecht

Markt 22, 3351 PB Papendrecht | Postbus 11, 3350 AA Papendrecht
Telefoon 14 078 | www.papendrecht.nl | IBAN: NL13 BNGH 0285 0068 78

Uitvoeringsafspraken Integriteit college

Deze uitvoeringsafspraken appelleren aan een gedeelde opvatting over goede samenwerking en omgangsvormen. Elke nieuwe wethouder en burgemeester moet deze afspraken zelf onderschrijven en handhaven.

Hoofdstuk 1. Drie principes

1. Onpartijdige handhaving

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

2. Terughoudend met publiciteit

De media volgen in Nederland politiek kritisch. Dat is een groot goed. Bij vermeende integriteitschendingen van politici heeft dat er echter in een aantal gevallen toe geleid dat er in de media al een (voor-)veroordeling heeft plaats gevonden, voordat er onderzoek is gedaan. Het gevolg is dat er sprake is van willekeur, dat individuele politici die (onschuldig?) 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 integriteitkwesitie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwesitie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling van een kwesitie de groep die er bij betrokken wordt zo klein mogelijk moet zijn. Als er uiteindelijk werkelijk van integriteitschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel over de ernst daarvan en over een passende sanctie is gevormd, mag en moet de kwesitie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

3. Zorgvuldigheid tegenover 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 daar voor 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 verdenking te staan dat hij een integriteitschending begaan heeft, dan dient er middels een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan moet er een objectief onderzoek volgen waar ook de context in meegenomen wordt 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: Wie doet wat?

1. Burgemeester

- Doet vooronderzoek (laat vooronderzoek doen) of een verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor integriteitonderzoek.
- Beoordeelt de resultaten van het onderzoek, legt de resultaten van het onderzoek voor aan het college.
- Doet een voorstel voor een passende sanctie.
- Doet eventueel aangifte.
- Is vraagbaak en geeft advies aan wethouders over de vraag of een handeling een schending is.
- Steunt een wethouder die twijfelt, die aangifte doet (of wil doen) of die verdacht wordt.
- Waarschuwt wethouders voor integriteitrisico's.

3. College

- Beoordeelt de uitkomsten van het onderzoek.
- Spreekt zich uit over een passende sanctie.
- Legt eventueel de sanctie op.

4. Wethouder/ Gemeentesecretaris

- Vormt het klankbord voor de burgemeester waarmee deze tussentijds kan overleggen over trajecten rond vermeende schendingen, als hem dat raadzaam lijkt.
- Bekijkt samen met de burgemeester naar de agenda van het college met het oog op mogelijke risico's op schendingen

Hoofdstuk 3: Procedures

Een lid van het college van burgemeester en wethouders kan twijfelen over:

1. eigen voorgenomen of al uitgevoerde handelingen;
2. handelingen van een ander lid van het college van B&W;
3. handelingen van een raadslid;
4. handelingen van een ambtenaar.

De correcte procedure verschilt in alle vier gevallen.

Twijfels t.a.v. eigen handelingen

(1a) Een lid van het college van B&W twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling. Hij vraagt burgemeester om advies. Is deze voorgenomen handeling een schending? Als de burgemeester aangeeft dat het om een ingewikkelde kwestie gaat of als de wethouder het niet met het advies van de burgemeester eens is, leggen ze de kwestie voor aan de gemeentesecretaris of interne of externe deskundigen. De burgemeester formuleert (eventueel na raadpleging interne en externe deskundigen) een advies en legt dit voor in het college. De wethouder volgt in principe dit advies op.

Let op: Als de wethouder toch van het advies van de burgemeester afwijkt, meldt de wethouder zelf in het college dat er van het advies wordt afgeweken. Gebeurt dat niet, dan meldt de burgemeester dat er van het 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 collegelid zelf welke keuze hij maakt over de nog uit te voeren handeling. Als de burgemeester twijfelt over een eigen nog uit te voeren handeling vraagt hij de gemeentesecretaris respectievelijk de griffier (afhankelijk van de kwestie) om advies.

(1b) Een lid van het college van B&W twijfelt over een eigen al uitgevoerde handeling. Zelfde 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 wethouder over de volgende stappen. De wethouder zal in ieder geval het college 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 het college. De burgemeester laat zich daarbij door deskundigen adviseren. Het feit dat de wethouder de kwestie zelf aanhangig heeft gemaakt, wordt daarbij natuurlijk meegewogen. Het college besluit uiteindelijk over een eventuele sanctie op basis van het advies van de burgemeester. Als de burgemeester twijfelt over een eigen handeling vraagt hij de gemeentesecretaris respectievelijk de griffier (afhankelijk van de kwestie) om advies.

Twijfels t.a.v. het handelen van een ander lid van college van B&W

(2a) Een lid van college van B&W twijfelt over een nog niet uitgevoerde handeling van een ander lid van het college. Hij waarschuwt achtereenvolgens de ander, verwoordt zijn twijfels, verwijst het betreffende lid van het college naar de burgemeester en verwijst tenslotte naar deze uitvoeringsafspraken.

Zie verder onder procedure bij (1a).

(2b) Een wethouder twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ander lid van het college van B&W.

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 onder (1b). Als de ander hierdoor niet zelf twijfelt over de al uitgevoerde handeling en dit vervolgens met de burgemeester bespreekt, vraagt wethouder aan de burgemeester of die handeling een schending zou zijn. De burgemeester geeft daarover een advies. Wijst dat advies erop dat de vermeende handeling een schending zou zijn, dan bespreken beiden dit in het college.

Belangrijk: een wethouder doet zelf geen vooronderzoek. Dat is aan de burgemeester.

Is na het vooronderzoek de conclusie van de burgemeester dat er geen grond is voor de

verdenking, dan is de zaak afgedaan. Komt uit het vooronderzoek dat het lid van college van B&W, dat verdacht wordt, zelf erkent een schending te hebben begaan, dan zie verder de procedure bij (1b). Komt uit het vooronderzoek dat er gronden zijn voor de verdenking dat er een integriteitschending heeft plaats gevonden, maar dat er geen sprake van erkenning is door de verdachte, dan gelast de burgemeester een onderzoek door deskundigen.

De burgemeester beoordeelt de resultaten van het onderzoek, legt de resultaten voor aan het college en geeft sanctieadvies op basis van advies van deskundigen. Het college oordeelt zelf op basis van de resultaten en het advies over onderzoek en sanctie. Het college vermijdt daarbij iedere partijpolitieke bevangenheid.

(2c) Een wethouder twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de burgemeester. Zie procedure bij (2b). In plaats van naar de burgemeester, gaat de wethouder naar de gemeentesecretaris. Na vooronderzoek wordt de Commissaris van de Koning erbij betrokken als er reden is om het onderzoek voort te zetten.

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

(3a) Een lid van college van B&W twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een raadslid. Zie procedure bij (2b). Burgemeester en wethouder overleggen in dit gevallen met de griffier. Toevoeging: de raad beoordeelt geheel zelfstandig de politieke consequenties die de eventuele schending zou moeten hebben. Daarover adviseert de burgemeester niet.

Twijfels t.a.v. het handelen van een ambtenaar

(4) Een lid van college van B&W twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van een ambtenaar. Zie procedure bij (2b). De burgemeester laat vooronderzoek en onderzoek uitvoeren onder leiding van de gemeentesecretaris of griffier, afhankelijk of het bevoegd gezag over de ambtenaar het college is (art. 160 1d Gemeentewet) of de raad (art. 107e Gemeentewet). In de regel handelt de gemeentesecretaris of griffier dit onderzoek en de sanctie af. Bij twijfel over een vermeende uitgevoerde handeling van de gemeentesecretaris of griffier, laat de burgemeester vooronderzoek uitvoeren door deskundigen.

Hoofdstuk 4: Communicatie

Over gevraagd advies

Als een wethouder een advies krijgt van de burgemeester, krijgt de wethouder dat op schrift mee na een persoonlijk gesprek met de burgemeester. Deze adviezen (die worden opgevolgd) blijven vertrouwelijk. In principe weten alleen de burgemeester en de wethouder ervan.

Tijdens het vooronderzoek

Als er een vooronderzoek naar een vermeende schending wordt ingesteld, wordt de verdachte in principe altijd op de hoogte gesteld en gevraagd naar zijn visie, argumenten en motieven. Daar wordt alleen van afgeweken als het om een ernstige schending gaat en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar komt als de verdachte op de hoogte gesteld wordt. Als er een vooronderzoek wordt ingesteld en de conclusie is dat de verdenking ongegrond is, blijft het vooronderzoek vertrouwelijk. In dat geval weten alleen het lid van college van B&W die dat meldde, de verdachte en de burgemeester ervan.

Als er een vervolgonderzoek wordt ingesteld, wordt dat altijd besproken met het college. Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er geen schending is begaan, wordt dat met het college besproken. Het vervolgonderzoek blijft dan vertrouwelijk, alleen het college weet ervan.

Als het vervolgonderzoek tot de conclusie leidt dat er van een schending sprake was, legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek voor aan het college, samen met een beargumenteerd sanctieadvies. Daarna wordt de pers door de burgemeester op de hoogte gesteld.

De pers

Geen van de andere betrokkenen - melder, verdachte, spreekt met de pers voordat de burgemeester de pers op de hoogte heeft gesteld. Het is ideaal als geen van de betrokkenen met de pers spreekt tot na het college dit in de collegevergadering heeft besproken, omdat dat de kans op onpartijdigheid enorm vergroot. De informatie over de kwestie wordt pas openbaar nadat de Burgemeester het sanctieadvies heeft gegeven.

Hoofdstuk 5: Leren

De burgemeester maakt (eventueel met behulp van interne of externe deskundigen), ter bespreking in het college eens per twee 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 met specifieke betrokkenen mogelijk maakt.

Deze uitvoeringsafspraken Integriteit college van burgemeester en wethouders worden eens per twee jaar door burgemeester met de hulp van deskundigen geëvalueerd. Desgewenst worden de uitvoeringsregels bijgesteld. Bij aanvang van iedere nieuwe collegeperiode na de verkiezingen wordt dit evaluatieproces herhaald. Nadat de evaluatie door het nieuwe college is uitgevoerd worden de uitvoeringsafspraken Integriteit college van burgemeester en wethouders, al dan niet bijgesteld, opnieuw door het college van burgemeester en wethouders in een collegevergadering besproken.

Aldus gezamenlijk overeengekomen tijdens de collegevergadering van 15 november 2016,

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,
de secretaris, de burgemeester,

R. van Netten

A.J. Moerkerke