

Gentle agreement over de handhaving van de integriteit van de politiek

Vooraf

Deze *gentle agreement* bevat afspraken (op vrijwillige basis) tussen raadsleden over de rolverdeling en procedures bij vermeende integriteitsschendingen. Deze afspraken bieden houvast bij twijfel over een integriteitsvraagstuk of vermoedens dat er een regel uit wet of gedragscode is geschonden. Het beroept aan een gedeelde opvatting over goede samenwerking en omgangsvormen.

De *gentle agreement* is niet juridisch afdwingbaar maar berust puur op het commitment en betrokkenheid van alle betrokkenen. De kracht van het document is daarom dat iedereen door ondertekening aangeeft zich hieraan te committeren. Iedere nieuwe raad wordt daarom gevraagd de *gentle agreement* te onderschrijven en zelf te handhaven.

Waar in de *gentle agreement* wordt geschreven over raadsleden kan tevens burgerradsleden worden gelezen.

Inhoud

Vooraf	2
Hoofdstuk 1 – Drie principes	4
Onpartijdige handhaving.....	4
Terughoudend met publiciteit	4
Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender	4
Hoofdstuk 2 – rollen: wie doet wat?.....	5
Fractievoorzitter.....	5
Agendacommissie en/of presidium	5
Presidium	5
Griffier	5
Burgemeester.....	5
Gemeenteraad	6
Hoofdstuk 3 – Procedures.....	7
1. Twijfels t.a.v. eigen handelingen	7
2. Twijfels t.a.v. het handelen van een ander raadslid	8
3. Twijfels t.a.v. het handelen van een lid van het college van B&W	9
4. Twijfels t.a.v. het handelen van de griffier	9
5. Twijfels t.a.v. het handelen van een gemeenteambtenaar	9
Hoofdstuk 4 – Sanctionering.....	11
Hoofdstuk 5 – Communicatie	12
Over gevraagd advies	12
Tijdens het vooronderzoek	12
Rond het vervolgonderzoek.....	12
De pers	12
Hoofdstuk 6 – Leren.....	14

Hoofdstuk 1 – Drie principes

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 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 boven de partijen te gaan staan.

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 (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 integriteitkwesie de grootst 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 zo klein mogelijk 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.

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?

Fractie voorzitter

- Informeert fractiegenoten over de regels uit de gedragscode en waarschuwt hen voor integriteitsrisico's.
- Steunt een (burger)raadslid dat twijfelt, dat een melding doet (of wil doen), dat onder verdenking van een schending staat.

Agendacommissie en/of presidium

- Bekijkt samen met de burgemeester en de griffier de agenda van de raad, met het oog op mogelijke integriteitsrisico's.
- Zorgt ervoor dat raadsleden door hun eigen fractievoorzitter worden gewaarschuwd als zij integriteitsrisico's lopen.

Presidium

- Vormt een klankbord voor de burgemeester, als hem dat raadzaam lijkt, vanaf het moment dat een kwestie in de openbaarheid is gekomen dan wel vlak voordat de stap naar openbaarheid wordt gezet. Dit laatste betekent, in het geval de procedure van het gentle agreement is gevolgd, dat de onderzoeksresultaten bekend zijn, dat deze uitwijzen dat er sprake is van een schending en dat de burgemeester een sanctieadvies heeft geformuleerd.

Griffier

- Is vraagbaak voor (burger)raadsleden en geeft een voorlopig advies over de vraag of een handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, de raad en individuele (burger)raadsleden bij de invulling van hun rol.

Burgemeester

- Geeft, bij twijfel over een voorgenomen handeling van een (burger)raadslid, advies over de vraag of die handeling een schending zou opleveren.
- Doet, in geval van een vermoeden van een schending, vooronderzoek (c.q. laat vooronderzoek doen) naar de vraag of die verdenking grond heeft.
- Geeft indien nodig opdracht voor integriteitonderzoek.
- Beoordeelt de resultaten van het onderzoek.
- Doet een voorstel voor een passende sanctie.
- Voert, indien hij dit wenst, overleg met het presidium over de onderzoeksresultaten en het sanctieadvies.
- Legt de onderzoeksresultaten en het eigen sanctieadvies voor aan de raad.
- Doet eventueel aangifte.

Bij alle bovenstaande stappen kan de burgemeester, indien hij dat wenst, een beroep doen op interne of externe deskundigen.

Gemeenteraad

- Beoordeelt de uitkomsten van onderzoek naar een vermoedelijke schending.
- Spreekt zich uit over een passende sanctie.
- Legt de eventuele sanctie op.

Hoofdstuk 3 – Procedures

Een (burger)raadslid kan twijfelen over:

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

De correcte procedure is in alle vijf 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 gentle agreement. 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.

Let op: Het raadslid 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 raadslid dat onder verdenking is komen te staan zelf erkent een schending te hebben begaan, zie verder de procedure bij (1b).

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 het betreffende raadslid, 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.

Indien de burgemeester dat raadzaam acht, legt hij de onderzoeksresultaten en zijn sanctieadvies voor aan het presidium. Het doel van dit eventuele overleg is vierledig. Er wordt gesproken over: 1) het onderzoek en de resultaten daarvan, 2) het sanctieadvies, 3) de wijze waarop de onderzoeksresultaten en het sanctieadvies aan de raad zullen worden voorgelegd, 4) de wijze waarop de onderzoeksresultaten, het sanctieadvies en het raadsbesluit aan de burger zullen worden gecommuniceerd.

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 een lid van het college van B&W

(3a)

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.

(3b)

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 de locoburgemeester. Als er na vooronderzoek reden is om een onderzoek in te stellen, wordt de Commissaris van de Koning erbij betrokken.

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

Een raadslid twijfelt over een vermeende uitgevoerde handeling van de griffier.¹ 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.

5. Twijfels t.a.v. het handelen van een gemeenteambtenaar

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.

¹ 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.

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:

- aanspreken;
- publiek excuus;
- afkeuring door partijen;
- motie van treurnis;
- motie van afkeuring;
- motie van wantrouwen;
- schorsing en ontslag bestuurder;
- raadslidmaatschap houdt op te bestaan of wordt vervallen verklaard;²
- uit de fractie verwijderen door de eigen partij;
- royement van het lidmaatschap van de eigen partij;
- strafrechtelijke vervolging en veroordeling.

² 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 geanoniseerd 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,

Voor akkoord ondertekend door: