

Concept protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Uitgangspunt: Handreiking voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs een [handreiking](#) laten ontwikkelen voor de omgang met vermoedens van integriteitsschendingen. De handreiking bevat bouwstenen voor een protocol (modelprotocol), maar vermeldt ook duidelijk dat bestuursorganen op grond van hun lokale situatie nadere afspraken kunnen maken en het model kunnen aanpassen aan de gewenste richting (binnen het geldende wettelijk kader).

In onderstaande is een voorzet opgenomen voor een meldprotocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen door provinciale staten en gedeputeerde staten van Noord-Brabant. Hierbij zijn de beginselen en uitgangspunten van de handreiking van BZK gehanteerd en nader toegespitst op de Brabantse situatie.

Beginnelsen

Het protocol hanteert een aantal beginselen, te weten:

- *niet onveranderlijk*: waarden en normen zijn geen statisch en onveranderlijk geheel, maar passen zich aan de omstandigheden zoals tijd en plaats aan. Met regelmaat dient dan ook te worden bezien of het protocol nog up-to-date is. Voorstel is om het protocol in ieder geval elke zittingstermijn opnieuw te bespreken en waar nodig opnieuw door provinciale staten vast te stellen.
- *proportionaliteit en subsidiariteit, zo groot als nodig, zo klein als mogelijk*: een melding is ingrijpend voor alle betrokkenen en daarom staat bij de opvolging van de melding zorgvuldigheid voorop. De stappen dienen in verhouding te staan tot het gemelde gedrag. De stappen zijn zo groot als nodig, maar tevens zo klein als mogelijk.
- *onpartijdigheid en onafhankelijkheid*: Dit geldt zowel voor de Statenleden en gedeputeerden als de functionarissen die belast zijn met de behandeling van een melding.
- *zorgvuldigheid en zorgzaamheid*: Alle betrokkenen bij een vermeende integriteitsschending hebben recht op een zorgvuldige behandeling ervan. Ook zorgzaamheid weegt zwaar bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen.

Uitgangspunten

Het protocol hanteert een aantal uitgangspunten, te weten:

- *regierol voor de commissaris van de Koning*: Op grond van artikel 175, tweede lid, van de Provinciewet, bevordert de commissaris van de Koning de bestuurlijke integriteit van de provincie. Vanuit deze verantwoordelijkheid vervult de commissaris van de Koning een belangrijke rol bij de behandeling van vermeende integriteitsschendingen in de provincie. De commissaris van de Koning geeft regie aan het proces dat volgt op een melding. De commissaris van de Koning laat zich bijstaan door de griffier voor wat betreft (vermoedens van) integriteitsschendingen door Statenleden. De provinciesecretaris staat de commissaris van de Koning bij indien het gaat over (vermoedens van) integriteitsschendingen door gedeputeerden. De griffier en de provinciesecretaris kunnen de verbinding zoeken met de integriteitscoördinator. De integriteitscoördinator bemenst het Meldpunt Integriteit en Weerbaarheid. De integriteitscoördinator fungeert als meldpunt voor meldingen die betrekking hebben op de *ambtelijke organisatie*, hetgeen buiten de scope van dit protocol valt. Aangezien

de integriteitscoördinator echter tevens fungeert als centraal informatiepunt en adviseur op het gebied van integriteit, kunnen griffier, provinciesecretaris en commissaris van de Koning wel gebruik maken van de kennis en expertise van de integriteitscoördinator.

- *Elkaar aanspreken*: Een belangrijk groundbeginsel in het modelprotocol is dat politieke ambtsdragers bereid zijn om elkaar aan te spreken én de bereidheid hebben aangesproken te worden als er twijfels bestaan over het handelen van één van hen, hetgeen zeer strookt met de insteek van de actuele gedragscodes integriteit voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.¹

- *Terughoudendheid bij communicatie*: Het is van belang dat betrokkenen bij een integriteitsschending terughoudend zijn met het doen van publieke uitspraken voordat feiten zijn vastgesteld. Voorkomen moet worden dat vermoedens afkomstig uit de media en/of van social media als vaststaande feiten worden gepresenteerd voordat aan waarheidsvinding is gedaan. In het protocol is nadrukkelijk gekozen om voor de afstemming tussen de commissaris van de Koning en provinciale staten in beginsel het presidium als gremium te benutten. In die afstemming kan blijken hoe/op welke momenten de Staten in den brede geïnformeerd kunnen worden.

- *Aangifte is soms een keuze, soms verplicht*: Als er in enige fase van de behandeling van de melding een redelijk vermoeden is dat een strafbaar feit is begaan, kan de commissaris van de Koning hiervan aangifte doen. Gaat het om een redelijk vermoeden van een ambtsmisdrijf, dan is de commissaris van de Koning hiertoe verplicht. De werking van het protocol kan dan worden opgeschort.

- *werkings sfeer van het protocol*: Dit protocol dient voor iedereen die in een relatie staat tot de provincie en twijfel heeft over het waargenomen gedrag van een Statenlid of gedeputeerde. Of het nu gaat om inwoners, ondernemers, ambtenaren en andere medewerkers, leveranciers of collega Statenleden/gedeputeerden, elk van hen kan twijfel over een vermoeden van een schending bespreken met de griffier c.q. de provinciesecretaris of de commissaris van de Koning. Daar waar in dit stuk gesproken wordt over het Statenlid met twijfels/aarzelingen, kan dus ook bedoeld worden: de gedeputeerde, de inwoner, de ondernemer, de ambtenaar etc. Het melden van een vermoeden van een integriteitsschending gebeurt bij de commissaris van de Koning. Het protocol biedt houvast en richting voor het handelen bij vermoedens van integriteitsschendingen door Statenleden en gedeputeerden. Daar waar in het hiernavolgende wordt gesproken over "Statenleden" wordt tevens verstaan "Burgerleden". Het protocol wordt niet toegepast bij vermoedens van integriteitsschendingen door functionarissen die in een arbeidsverhouding staan tot de provincie, zoals de algemeen directeur/secretaris, de griffier of andere ambtenaren. Indien het vermoeden betrekking heeft op de commissaris van de Koning kan de melder terecht bij de minister van BZK of dienst hoofd Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid. De griffier (in geval het vermoeden afkomstig is van een Statenlid) dan wel de provinciesecretaris (in geval het vermoeden afkomstig is van een gedeputeerde) kunnen hierin om advies worden gevraagd.

- *Afwijken van het protocol kan*: Als dat in het belang is van de provincie of van een of meer van de betrokkenen, kan de commissaris van de Koning besluiten af te wijken van het protocol. De commissaris van de Koning is duidelijk over de argumenten daarvoor en legt hierover achteraf verantwoording af aan provinciale staten. In geval de commissaris van de Koning een duidelijk vermoeden heeft van een opzettelijk valse melding kan de toepassing van (delen van) dit protocol buiten werking worden gelaten.

¹ Zie expliciet artikel 8, vijfde lid, van de Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten Noord-Brabant 2023.

Vijf fases

Het modelprotocol gaat uit van vijf fases, waarbij niet bij iedere kwestie alle fases doorlopen worden. Dit is ter beoordeling van de commissaris van de Koning):

1. Het bespreken van onzekerheden, twijfels of aarzelingen die rijzen rond de gedraging;
2. Het ontvangen van de melding en de keuze voor opvolging;
3. Het uitvoeren van vooronderzoek;
4. Het uitvoeren van een feitenonderzoek;
5. Het afronden van de behandeling van een melding.

Fase 1: Aarzelingen of twijfel over een gedraging bespreken

Het is verstandig dat twijfels en vragen over de juistheid van (voorgenomen) handelen zo vroeg mogelijk worden besproken. Bij twijfels of vragen over een (mogelijke) integriteitsschending door een Statenlid meldt iemand zich bij de griffier (zijnde de contactpersoon integriteit voor Provinciale Staten). In geval van twijfels over een (mogelijke) integriteitsschending door een gedeputeerde meldt iemand zich bij de provinciesecretaris (zijnde de contactpersoon integriteit voor Gedeputeerde Staten). Als in het gesprek met de griffier c.q. de provinciesecretaris wordt getwijfeld of sprake is van een meldenswaardig vermoeden van schending van integriteit, wordt de kwestie voorgelegd aan de commissaris van de Koning.

Als er een vermoeden van integriteitsschending is, wordt er in eerste instantie geadviseerd om het gesprek zelf aan te gaan met de betreffende persoon, om te proberen de situatie te verduidelijken of misverstanden op te lossen (zie ook artikel 8, vijfde lid, van de Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten Noord-Brabant 2023). Er kunnen zwaarwegende redenen zijn om het gesprek over een vermoeden niet aan te gaan.

Fase 2: De melding

Een vermoeden van integriteitsschending wordt vertrouwelijk gemeld bij de commissaris van de Koning. De griffier c.q. provinciesecretaris kan hierbij behulpzaam zijn. De commissaris kan zelf ook een vermoeden melden, bijvoorbeeld op basis van eigen waarnemingen of externe informatie. De commissaris kan daarbij de vice-voorzitter betrekken indien hierbij een persoonlijk belang speelt. Zij kunnen in onderling overleg besluiten dat de vice-voorzitter de rol van de commissaris overneemt voor de verdere toepassing van dit protocol.

De melding moet schriftelijk en op redelijke gronden gebaseerd zijn, en moet de volgende informatie bevatten:

- Naam van het betrokken Statenlid/gedeputeerde
- Naam, functie en contactgegevens van de melder (anonieme meldingen worden niet in behandeling genomen)
- Korte beschrijving van de mogelijke schending, inclusief de aard van de schending en de waargenomen feiten en omstandigheden

Als de melding niet voldoet aan deze eisen, krijgt de melder maximaal tien werkdagen om de melding aan te vullen. Meldingen die na deze periode nog steeds incompleet zijn, worden in beginsel niet in behandeling genomen. De melder wordt hierover schriftelijk geïnformeerd.

Te zetten stappen na een melding:

1. Na ontvangst van een melding stuurt de commissaris van de Koning de melder binnen tien werkdagen een schriftelijke bevestiging van ontvangst.

2. In de ontvangstbevestiging wordt de melder uitgenodigd voor een gesprek met de commissaris van de Koning en de griffier c.q. provinciesecretaris (dan wel een door hen aangewezen functionaris) over de melding. Dit persoonlijke gesprek met de melder wordt zo spoedig mogelijk gevoerd. In dit gesprek vraagt de commissaris van de Koning om een toelichting op de melding en wat de melder beoogt te bereiken met de melding. Ook stelt de commissaris van de Koning vast of er een dringende reden is om de identiteit van de melder niet bekend te maken. Tot slot informeert de commissaris van de Koning de melder over de inhoud van het meldprotocol.

3. Na ontvangst van de melding wordt deze door de commissaris van de Koning beoordeeld. De commissaris kan zich voor de beoordeling van de melding laten bijstaan door interne of externe experts, zoals de integriteitscoördinator of het Steunpunt Integriteit Politiek Ambtsdragers (SIPA). Bij de beoordeling van de melding kijkt de commissaris van de Koning naar de volgende toetsingscriteria:

a. Aard van het feit: wat is er aan de hand? Is er wellicht sprake van een integriteitsschending, en zo ja, wat voor soort integriteitsschending is het? Is het een strafbaar feit, is er een geschonden norm aan te wijzen? Is de melding voldoende concreet?

b. Ontvankelijkheid: valt de gedraging binnen de (invloeds-)sfeer van het bestuursorgaan? Is het bestuursorgaan in staat om hier een oordeel over te geven of onderzoek naar uit te voeren?

c. Ernst van de zaak: hoe ernstig is het voorval? Hierbij wordt gelet op het feit zelf, de omstandigheden, de (functie van de) persoon op wie de melding betrekking heeft en op eventueel acuut gevaar of de maatschappelijke en/of politieke gevoeligheid. Hoe valt de weging van een onderzoek uit tegenover de eventuele gevolgen ervan? Is het op een andere manier op te lossen om daarmee de schade zoveel mogelijk te beperken?

d. Valideerbaarheid: zijn de feiten en omstandigheden goed controleerbaar? Zijn er voldoende aanknopingspunten en is de informatie voldoende gedetailleerd? Zijn er bijvoorbeeld nog interne mogelijkheden om meer zicht te krijgen op de relevante feiten?

e. Positie of persoon van de bron: heeft de melder voldoende kennis over het gebeurde? Hoe betrouwbaar is de bron? Spelen er politieke belangen mee?

f. Positie of persoon van het Statenlid of de gedeputeerde op wie de melding betrekking heeft: kan de eventuele schending zijn gepleegd door het Statenlid/de gedeputeerde in kwestie? Was het bijvoorbeeld wel plausibel dat het Statenlid/de gedeputeerde daartoe in de positie verkeerde op het moment van de vermeende schending?

g. Waarschijnlijkheid: is er een logisch verband tussen de feiten uit de melding en andere bekende feiten?

h. Actualiteit: hoe spoedeisend is de melding? Betreft het een zittend Statenlid/gedeputeerde of een voormalig Statenlid/gedeputeerde?

4. De beoordeling als hiervoor beschreven kan leiden tot de volgende conclusies:

a. **De melding krijgt geen vervolg**, bijvoorbeeld omdat de melding niet over integriteit gaat of er overduidelijk geen sprake is van een integriteitsschending. Indien van toepassing wordt de melder doorverwezen naar een ander orgaan.

b. **De feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen. De commissaris van de Koning informeert het Statenlid/de gedeputeerde op wie de melding betrekking heeft en het presidium/college over de melding en het feitencomplex. Bezien wordt of en op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de melding.**

c. **Er is een vooronderzoek nodig om de melding te beoordelen.** De commissaris van de Koning gaat na of er redenen zijn om aan te nemen dat de melding gegrond is. Op basis van de uitkomst van het vooronderzoek besluit de commissaris van de Koning vervolgens tot conclusie a) -geen opvolging- of conclusie b) -feitenonderzoek-. Het vooronderzoek wordt vertrouwelijk uitgevoerd (eventueel met behulp van het Meldpunt Integriteit en Weerbaarheid dan wel externe experts) en er wordt niet over gecommuniceerd met betrokkenen.

d. **Er is een feitenonderzoek nodig.** De commissaris van de Koning besluit hiertoe en informeert zo nodig het Statenlid/de gedeputeerde waarop de melding betrekking heeft en zo nodig het presidium/college over de beslissing om een feitenonderzoek uit te laten voeren.

Fase 3: Vooronderzoek

Uitvoering vooronderzoek

De commissaris van de Koning kan besluiten tot een vooronderzoek. Het vooronderzoek heeft tot doel om meer informatie in te winnen over de gemelde situatie of om een inschatting te maken van het benodigde vervolg.

1. De commissaris van de Koning voert in ieder geval een gesprek met respectievelijk de melder en het Statenlid/de gedeputeerde in kwestie – tenzij dit het onderzoeksbelang schaadt. De commissaris van de Koning kan besluiten ook met andere betrokkene(n), waaronder begrepen mogelijke getuigen, in gesprek te gaan.
2. De gesprekspartners ontvangen voor aanvang van het gesprek een schriftelijke uitnodiging en het meldprotocol. In de uitnodiging staat een korte omschrijving van de aard van de melding en de aard van het te voeren gesprek. Het betrokken Statenlid/de gedeputeerde ontvangt een kopie van de schriftelijke melding.
3. Van de gesprekken worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden ter accordering voorgelegd aan de personen met wie is gesproken.
4. De commissaris van de Koning komt tot een gemotiveerde schriftelijke beoordeling van de melding. Hierbij hanteert de commissaris van de Koning ten minste de volgende criteria: aard van het feit; ontvankelijkheid; ernst van de zaak; valideerbaarheid; positie of persoon van de bron; positie of persoon van het Statenlid/de gedeputeerde op wie de melding betrekking heeft; waarschijnlijkheid; actualiteit.
5. Bij de beoordeling legt de commissaris van de Koning schriftelijk het advies over het vervolg op het vooronderzoek vast. De conclusies naar aanleiding van het advies kunnen luiden:

- a. de melding behoeft geen vervolg, omdat er geen sprake is van een schending;
 - b. de feiten zijn voldoende helder en eenduidig vast te stellen;
 - c. de melding bevat een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, aangifte ligt in de rede of is wettelijk vereist;
 - d. de melding behoeft een vervolg door middel van een uitgebreid onderzoek, omdat er sprake is van een redelijk vermoeden van een schending. De commissaris van de Koning stelt een concept onderzoeksopdracht op. Zie hierover “fase 4 feitenonderzoek”.
6. De commissaris van de Koning beslist op basis van de uitkomst van het vooronderzoek over de verdere opvolging van de melding.
7. De commissaris van de Koning informeert het betreffende Statenlid/de betreffende gedeputeerde en de melder over het advies en de wijze waarop er opvolging aan wordt gegeven. Dit tenzij er een zwaarwegend belang is een of meer van deze personen niet te informeren. Tevens besluit de commissaris van de Koning of provinciale staten/het college worden geïnformeerd en zo ja, op welke wijze.

Afhandeling als er geen feitenonderzoek nodig is

Concludeert de commissaris van de Koning na de eerste screening of op basis van het vooronderzoek dat er geen uitgebreid onderzoek nodig is, dan stelt de commissaris van de Koning de melder hiervan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte. Bij voorkeur wordt dit ook mondeling toegelicht. De commissaris besluit of en hoe het betrokken Statenlid/de betrokken gedeputeerde op de hoogte wordt gesteld, en informeert de melder hier ook over.

De melder en het betrokken Statenlid/de betrokken gedeputeerde mogen binnen twee weken na ontvangst van dit besluit verzoeken om alsnog een uitgebreid onderzoek uit te laten voeren. De commissaris van de Koning informeert en hoort zo nodig het presidium/college over dit verzoek en laat zich adviseren door de griffier c.q. provinciesecretaris. De commissaris van de Koning neemt daarna het besluit om al dan niet een uitgebreid feitenonderzoek in te stellen.

Fase 4 : Feitenonderzoek

Als wordt besloten dat er een feitenonderzoek nodig is, formuleert de commissaris van de Koning een concept onderzoeksopdracht. De commissaris van de Koning bespreekt zo nodig dit concept onder oplegging van geheimhouding in een overleg met het presidium/college. Hierna verleent de commissaris van de Koning een externe adviseur of onderzoeker de opdracht tot uitvoering van het onderzoek. Dit onderzoek wordt in beginsel bekostigd uit het onderzoeksbudget van Provinciale Staten dan wel Gedeputeerde Staten.

Een feitenonderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. De commissaris van de Koning komt met de onderzoeker(s) een schriftelijke onderzoeksopdracht overeen. De onderzoeksopdracht bestaat in elk geval uit:
 - een beschrijving van de aanleiding voor het onderzoek;
 - de opdracht zelf (wat moet worden onderzocht, met een duidelijke afbakening);
 - de onderzoeksvragen;
 - het normatieve kader dat wordt gebruikt als leidraad. Vaste onderdelen zijn de wettelijke integriteitsnormen en de Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten Noord-Brabant 2023/Gedragscode integriteit voorzitter en leden van Gedeputeerde Staten Noord-Brabant 2024;

- een verwachting t.a.v. de onderzoeksmethode(n) en respondenten waarmee in ieder geval gesproken dient te worden;
- onderzoekscapaciteit (wie voert het onderzoek uit);
- aanwijzingen ten aanzien van de borging van hoor- en wederhoor;
- een onderzoeksplanning en tijdspad. Het is zinvol om af te spreken binnen welke termijn het onderzoek gereed moet zijn. Indien uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een integriteitsschending, dan kan het Statenlid/de gedeputeerde zo snel als mogelijk de werkzaamheden weer oppakken mocht hij of zij die hebben neergelegd;
- Communicatie met de opdrachtgever tijdens en na het onderzoek.

2. In overleg met de onderzoekers wordt ervoor gezorgd dat relevante gegevens worden veiliggesteld.

3 De commissaris van de Koning informeert per brief het betrokken Statenlid/de betrokken gedeputeerde en eventueel de melder dat er een onderzoek wordt ingesteld. Vaste onderdelen in deze brief zijn: de aanleiding voor het onderzoek, het onderzoeksprotocol en de contactgegevens van de onderzoeker(s).

4. Er wordt door de commissaris van de Koning zorgvuldig afgewogen welke andere personen geïnformeerd moeten worden over het onderzoek, zoals bijvoorbeeld het presidium/het college. Het uitgangspunt hierbij is dat de groep geïnformeerde personen zo klein mogelijk wordt gehouden.

5. Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de provincie alsook externe partijen worden benaderd voor een interview. Deze interviews worden door ten minste twee personen gevoerd. Desgewenst kunnen geïnterviewden zich laten bijstaan.

6. Van de interviews worden gespreksverslagen gemaakt. Deze worden ter accordering voorgelegd aan de gesproken personen. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid om binnen tien dagen schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden in het verslag. Als de gesprekspartner accordering weigert, wordt hier melding van gemaakt in het verslag. Desgewenst kan een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gesprekspartner bij het verslag worden gevoegd. De gespreksverslagen blijven in het bezit van de onderzoeker(s) en worden niet gedeeld met de provincie.

7. De commissaris van de Koning bewaakt de voortgang van het onderzoek.

8. Het betrokken Statenlid/de betrokken gedeputeerde krijgt de mogelijkheid om te reageren op de feitelijke bevindingen. Ook de commissaris van de Koning krijgt de rapportage voor een controle op de feitelijke bevindingen.

Fase 5: Afronding

De commissaris van de Koning stelt het rapport van het feitenonderzoek ter beschikking aan het onderzochte Statenlid/de onderzochte gedeputeerde. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek besluit de commissaris van de Koning over het verdere vervolg.

- Als uit het rapport blijkt dat geen sprake is van een integriteitsschending worden de personen die door het voor- en/of feitenonderzoek al op de hoogte waren van de melding geïnformeerd over de uitkomst van het feitenonderzoek.

- Als wel sprake is van een vastgestelde integriteitsschending weegt de commissaris van de Koning zorgvuldig af of en hoe het rapport wordt gedeeld met het presidium/college. Over de consequenties die aan de uitkomst van het onderzoek worden verbonden en eventuele openbaarmaking ervan, wordt gesproken in een besloten bijeenkomst.

Nazorg

Ongeacht de uitkomst van de behandeling van een melding is het bieden van nazorg van belang. De commissaris van de Koning of een aangewezen functionaris gaat daarom met de melder in gesprek over de afdoening van de melding. De commissaris van de Koning, evalueert ook met het Statenlid dat/de gedeputeerde die onderwerp is (geweest) van de melding het doorlopen proces en maakt zo nodig afspraken voor de toekomst.

Onderdeel van de nazorg is ook het leren van een integriteitsschending. Integriteitskwesaties dragen bij aan de vorming van de eigen mores. De commissaris van de Koning stimuleert na afronding van de afdoening van een kwestie dat tijd en ruimte wordt genomen om van die kwestie te leren.

Opzettelijk valse melding

Als de commissaris van de Koning het vermoeden heeft dat er sprake is geweest van een opzettelijk valse melding, kan de commissaris van de Koning een onderzoek instellen naar de melder.

Rapportage

Ten minste éénmaal per Statenperiode brengt de commissaris van de Koning verslag uit aan provinciale staten en gedeputeerde staten over het aantal meldingen en uitgevoerde onderzoeken op het gebied van bestuurlijke integriteit.

Registratie en archivering

Registratie van meldingen vindt plaats door het Meldpunt integriteit en weerbaarheid. Archivering vindt plaats door het kabinet.