

MEMO

Van: Werkgroep integriteit
Aan: Presidium
Datum: 20 februari 2018
Onderwerp: **Ingekomen stukken, smaad en integriteit**

Aanleiding

In de vergadering van het presidium van 6 november 2017 is besloten dat de werkgroep integriteit (F. Streng, R. Manshanden en E. Meester) een voorstel zal doen aan het presidium m.b.t. een protocol voor ingekomen stukken n.a.v. een brief met smadelijke inhoud.

In deze notitie wordt een voorstel gedaan voor de afhandeling van een smadelijke brief, maar wordt ook voorgesteld bij brieven met een beledigende, bedreigende of discriminerende inhoud een vergelijkbare werkwijze te volgen. Omdat brieven met deze inhoud de integriteit van de gemeenteraad kunnen raken is aansluiting gezocht bij een werkwijze overeenkomstig het Gentle agreement. Immers smaad heeft meestal het karakter van een beschuldiging van niet integer gedrag. Vaak is sprake van een grove, onbewezen beschuldiging, waarbij gelijktijdig een verdenking van niet integer gedrag ontstaat.

Smaad en integriteit

Het doel van zowel laster als smaad is het beschadigen van de reputatie van het slachtoffer. Daarom zijn brieven met smadelijke of lasterlijke inhoud altijd (mede) gericht aan personen buiten de betreffende persoon. Dit kunnen de gemeenteraad of leden van de gemeenteraad zijn. Bovendien kan de afzender stimuleren dat in de media aandacht voor de zaak komt, omdat daarmee iemands reputatie nog meer beschadigd kan worden. Een smadelijke brief beschadigt echter niet alleen de reputatie van een raadslid. Ook de gemeenteraad is doelwit. Er wordt immers gelijktijdig twijfel gezaaid of bepaalde besluitvorming integer tot stand is gekomen. Daarmee is een beschuldiging van integriteitschending door een raadslid een zaak die de hele raad raakt.

Ingekomen stukken

Ook een smadelijke of lasterlijke brief is in principe een openbaar ingekomen stuk. Maar indien de inhoud ook een beschuldiging van niet integer gedrag inhoudt, is onderzoek gewenst. In afwachting van het resultaat van het onderzoek dient het ingekomen stuk vertrouwelijk te worden behandeld en in een zo klein mogelijke kring te blijven. De burgemeester heeft hier op grond van de Gemeentewet een taak: het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Zodra onderzoek uitwijst dat er sprake is van integriteitsschending, worden de brief en het resultaat van het onderzoek openbaar en kan de raad hier een openbaar debat aan wijden.

Smaad en laster, openbaar ministerie en civiele rechter

Smaad en laster worden vaak door elkaar gebruikt, maar juridisch zijn het verschillende begrippen. Bij laster verspreidt iemand negatieve berichten waarvan hij weet dat die niet waar zijn. Bij smaad gaat het om berichten die op zichzelf wel waar zijn, maar ook pijnlijk, terwijl het niet nodig is die feiten aan de grote klok te hangen.

Voor smaad en laster moet de verspreider van het bericht de bedoeling hebben om het bericht onder de aandacht van het publiek te brengen. Met 'publiek' is bedoeld een bredere kring van betrekkelijk willekeurige derden. Een beledigende brief aan een raadslid valt daar dus niet onder. Lastiger is het als het gaat om berichten in de sociale media die alleen door een beperkte groep kunnen worden gezien. Zijn zulke berichten openbaar?

Rechters oordelen daar verschillend over. Zo vond de Hoge Raad van iemand die de werkgever van zijn ex een e-mail stuurde met de boodschap dat deze ex veroordeeld was voor een strafbaar feit niet genoeg om van smaad te kunnen spreken. Het bericht was verzonden aan het algemene e-mailadres van de werkgever en was door zes mensen gelezen en was niet onder de aandacht gebracht van 'een bredere kring van betrekkelijk willekeurige derden'.

Boete

Volgens de richtlijnen van het Openbaar Ministerie (OM) wordt tegen plegers van smaad en laster in principe een geldboete geëist. Die is voor laster (waarbij het gaat om onwaarheden) hoger dan voor

smaad. Van smaad of laster kan aangifte bij de politie worden gedaan. Het is overigens de vraag of het OM dit oppakt. Indien het OM van mening is dat betrokkenen de kwestie beter onderling kunnen uitvechten, zal het de zaak seponeren en verwijzen naar de civiele rechter. Het verspreiden van smadelijke en lasterlijke berichten is niet alleen strafbaar, maar ook onrechtmatig. Een raadslid kan daar zelf tegen optreden. Voor de gemeenteraad ligt dit niet voor de hand, omdat de raad een bestuursorgaan is. De gemeenteraad kan eventueel wel met een motie afstand nemen van uitspraken of teksten.

Wanneer een raadslid overweegt aangifte te doen dient eerst vastgesteld te worden of het bericht wettelijk toelaatbaar is. Zeker in het politiek debat en het maatschappelijk debat over politieke kwesties wordt de vrijheid van meningsuiting heel ruim uitgelegd. Negatieve uitlatingen en overdrijving, maar ook verontrustende of kwetsende opmerkingen vallen onder de vrijheid van meningsuiting. Van een politicus mag verwacht worden dat deze zich niet te snel gekwetst voelt. Het recht op bescherming van je goede naam is in de politiek heel beperkt. De rechter zal per geval een afweging maken. Daarbij wordt een verschil gemaakt tussen meningen en zaken als feiten voorstellen. Ook de context en de reikwijdte zijn van belang. In het politiek debat mag een politicus 'afgebrand' worden, ook als het kwetsend en grievend is. Niet alles is toegestaan; de opnamen die Powned met een geheime camera maakte van Onno Hoes toonden de werkelijkheid, maar de omroep had geen redelijk belang om 'de waarheid' op die manier in beeld te brengen.

Leugens en halve waarheden

Of de beweringen waar zijn of niet, speelt ook een rol, maar niet meer dan dat. De rechter zal bij klachten over onwaarheden ook de context van het politiek debat betrekken. Indien er onjuistheden worden verspreid kun je een rectificatie eisen, maar dat trekt extra aandacht en dat is juist wat de verspreider wil.... Het gevoel van 'waar rook is, is vuur' blijft hangen, ook na een rectificatie. De gemeenteraad dient zich vooral te richten op het ontkrachten van de suggestie 'waar rook is, is vuur'. Hier is immers de integriteit van de gemeenteraad in het geding. Smaad en laster richting de gemeenteraad of zijn leden is gelijktijdig een aanval op de integriteit van de gemeenteraad. Daarom ligt aansluiting bij het integriteitsprotocol 'Gentle agreement' voor de hand.

Wel of niet openbaar

Openbaarheid is een belangrijke waarde van het openbaar bestuur. Het is voor burgers van belang om zich een oordeel te kunnen vormen over het bestuur. Het is belangrijk dat iedereen kennis kan nemen van feitelijke informatie, adviezen, meningen en de afwegingen die tot een oordeel (raadsbesluit) leiden. Een open houding, een cultuur van openheid, draagt bij aan het vertrouwen in de democratie. Niet-openbaarheid moet de uitzondering zijn.

Smaad en laster zijn echter een niet onderbouwde beschuldiging. Met de beschuldiging wordt de reputatie van een raadslid beschadigd. Openbaarmaking leidt tot onnodige verdere beschadiging. Daarom dient tot het moment dat de beschuldiging onderzocht is de smadelijke beschuldiging geen onderwerp van gesprek te zijn binnen en buiten de raad. De burgemeester kan tot die tijd - waar nodig - als woordvoerder namens alle raadsleden fungeren.

Gentle agreement

Het Gentle agreement is een protocol voor situaties waarin sprake is van twijfel over de integriteit van (voorgenomen) gedrag van een raadslid. Het doel van het Gentle agreement is het bevorderen van een zorgvuldig optreden binnen de gemeenteraad bij vermeende schendingen. Daarmee kan een (meer) zorgvuldige handhaving worden gegarandeerd als een raadslid onder verdenking van een schending komt te staan.

In het geval van smaad of laster komt de beschuldiging van of twijfel over niet integer gedrag van buiten de raad. Dit raakt niet alleen het betreffende raadslid, maar ook de integriteit van het openbaar bestuur, waarvan het raadslid deel uit maakt. Daarom heeft het de voorkeur ook bij smaad aan te sluiten bij de werkwijze van het Gentle agreement. Een brief met een smadelijke beschuldiging in de richting van een raadslid trekt de integriteit van dat raadslid en daarmee van de gemeenteraad in twijfel. Het Gentle agreement is gebaseerd op drie principes: onpartijdige handhaving, terughoudend met publiciteit, zorgvuldigheid ten opzichte van de beschuldigde.

De drie principes van het integriteitsprotocol

Onpartijdige handhaving

Het politiek bedrijf vraagt om profilering en snelle meningen. Sociale media dragen daaraan bij. Bij beschuldiging van niet integer gedrag, wordt het slachtoffer al snel de maat genomen. Er worden meningen gevraagd op een moment dat de feiten nog niet bekend zijn.

Voor alle partijen geldt dat integer gedrag en zorgvuldig onderzoek boven de politieke tegenstellingen uitstijgen. 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.

Terughoudend met publiciteit

In Nederland wordt de politiek kritisch gevolgd door de media. Dat is een groot goed. Maar wanneer iemand met smadelijke beschuldigingen de raad of een van zijn leden belaaft, is publiciteit koren op de molen. Politici die onder verdenking komen te staan lopen schade op. Smaad en laster zijn de instrumenten waarmee de beschadiging plaats vindt. De beste verdediging tegen smaad en laster is de zaak buiten de publiciteit houden. Het is daarom zaak dat terughoudendheid betracht wordt en de kwestie niet te snel in een te vroeg stadium in de publiciteit wordt gebracht. Wanneer de beschuldiging nog niet openbaar is gemaakt, dient de groep betrokkenen zo klein mogelijk te blijven. Deze beperking vervalt wanneer de beschuldiging in de pers is gekomen. Het is dan zaak om eenduidig vanuit de raad te reageren. Omdat de beoordeling van integriteitkwesities boven de partijpolitiek uitgaat (zie punt 1.) dient uitsluitend de burgemeester hier woordvoerder namens de raad te zijn. Hij kan dan wijzen op het protocol en de wijze waarop de gemeenteraad de beschuldiging gaat onderzoeken. Wanneer uiteindelijk werkelijk van een integriteitschending sprake blijkt te zijn en er een oordeel is gevormd over de ernst daarvan en over een passende sanctie, moet de kwestie natuurlijk wel naar buiten worden gebracht.

Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender

Iedereen die slachtoffer is van smaad of laster, maar mogelijk een schending heeft begaan, heeft er recht op dat er uiterste zorgvuldigheid wordt betracht in alle fasen van de handhaving. Met een vooronderzoek dient vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking. Zijn er gronden, dan kan 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. Gedurende het onderzoek is de burgemeester woordvoerder namens alle raadsleden.

Afhandeling smadelijke of lasterlijke brief

Een smadelijke brief kan een (terechte) beschuldiging bevatten en een schoffering van de beschuldigde. De schoffering is in principe een zaak tussen geschoffeerde en Openbaar Ministerie. De beschuldiging vraagt om een zorgvuldige afhandeling in lijn met het integriteitsprotocol van het Gentle agreement. Het feit dat de beschuldiging in onfatsoenlijke bewoordingen wordt gedaan dient niet van invloed te zijn op de wijze van afdoening.

In de hierna beschreven werkwijze wordt uitgegaan van de situatie dat een burger de gemeenteraad of leden van de gemeenteraad een smadelijke brief stuurt, waarin een beschuldiging schuilt van niet integer handelen.

1. Brieven gericht aan de gemeenteraad of de leden van de gemeenteraad worden op de ingekomenstukkenlijst geplaatst. Anonieme brieven, brieven aan individuele raadsleden of uitingen op sociale media worden niet in behandeling genomen. De griffie kan het betreffende raadslid wel adviseren over een eventuele reactie.
2. Overeenkomstig de gebruikelijke werkwijze wordt een aan de raad of alle raadsleden gerichte brief centraal door de organisatie ingescand en ingeboekt en vervolgens bij de griffie voor afhandeling wordt aangeboden.
3. De griffie beoordeelt de inhoud van het ingekomen stuk (beschuldiging, bedreiging, belediging, discriminatie) en overlegt dit met de burgemeester.
4. De brief wordt, nadat de griffier en de burgemeester hebben vastgesteld dat de brief een beschuldigende inhoud heeft, op de lijst van de niet openbare ingekomen stukken van de eerstvolgende raadsvergadering geplaatst met een afhandelingsvoorstel (in principe: 'voor kennisgeving aannemen' of 'voor afhandeling in handen van de burgemeester'). De niet

openbare ingekomen stukken liggen vertrouwelijk¹ ter inzage voor raads- en commissieleden. Met de vaststelling van de afhandeling bevestigt de raad tevens de geheimhouding van de brief. De brief komt daarmee uitsluitend vertrouwelijk ter kennisname van raads- en commissieleden. Over de inhoud van de brief kan niet worden gesproken, behalve in een besloten verklaarde vergadering of wanneer de raad besluit de geheimhouding van de brief af te halen.

5. Het raadslid/ de raadsleden die smadelijk worden genoemd worden gelijktijdig vertrouwelijk over de brief geïnformeerd.
6. De griffie stuurt een ontvangstbevestiging en het afhandelingsvoorstel aan de afzender.
7. Op de lijst van ingekomen stukken wordt bij de betreffende brief vermeld 'vertrouwelijk' en is dus alleen ter inzage voor de raads- en commissieleden.
8. De brief ligt voorafgaand aan de betreffende raadsvergadering vertrouwelijk ter inzage van de raads- en commissieleden. Na de raadsvergadering wordt het document digitaal vertrouwelijk opgeslagen en blijft daarmee (vertrouwelijk) ter inzage.
9. De raad kan - op voorstel van een raadslid of de burgemeester - besluiten de brief vertrouwelijk te bespreken in een (besloten) raadsvergadering of in het presidium.
10. Indien er media informeren naar de brief wordt altijd verwezen naar de burgemeester als woordvoerder. Raadsleden doen geen mededeling over de inhoud van de brief aan de pers, noch geven zij een mening over de inhoud.
11. De burgemeester beoordeelt of de brief aanleiding geeft voor vooronderzoek en/of een gesprek met de afzender.
In het geval dat er sprake is van een bedreigende of discriminerende tekst wordt door de burgemeester aangifte bij de politie gedaan. Het betrokken raadslid en het presidium worden hierover (vertrouwelijk) geïnformeerd. Een eventueel vervolg is daarmee overgedragen aan de politie/OM.

Vooronderzoek

Vooronderzoek houdt in dat de burgemeester en griffier een of meerdere gesprekken voeren met de direct betrokkenen. Dit vooronderzoek leidt tot een besluit van de burgemeester tot al dan niet doen van nader onderzoek.

Is de uitkomst van het vooronderzoek dat het raadslid verdacht wordt van schending van de integriteit, dan delen de burgemeester en de griffier dit in een persoonlijk gesprek aan het betreffende raadslid mee en overleggen de burgemeester en het raadslid over de te volgen stappen. Het raadslid wordt in de gelegenheid gesteld hierover zelf de raad schriftelijk te informeren en zijn spijt te betuigen. Over de afhandeling vindt overleg plaats tussen raadslid, burgemeester en griffier. Het primaat voor de afhandeling ligt bij het raadslid. In alle andere gevallen gaat het primaat voor de afhandeling naar de burgemeester.

Is de uitkomst van het vooronderzoek dat er gronden zijn voor verdenking van een schending van de integriteit, maar het raadslid erkent de schending niet, dan gelast de burgemeester een nader onderzoek door een deskundige. De burgemeester informeert het presidium over zijn besluit. Nader onderzoek wordt altijd door een externe partij uitgevoerd. De betrokkene wordt voorafgaand aan het onderzoek op de hoogte gesteld. Van deze handelwijze wordt slechts afgeweken als het gaat om een ernstige schending en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar zou komen als de betreffende persoon op de hoogte gesteld wordt.

Geen nader onderzoek

Als de burgemeester tot de conclusie komt dat de geconstateerde schending relatief licht is en/of dat alle relevante informatie al op tafel ligt vindt ook geen nader onderzoek plaats. Dit kan ook het geval zijn wanneer het raadslid de schending niet erkent. Het kan ook zijn dat er wel degelijk nog vragen leven, maar dat het schort aan reële onderzoeksmogelijkheden. De kwestie wordt met een

¹ De Awb art. 2 lid 5 biedt de mogelijkheid stukken 'vertrouwelijk' aan de raads- en commissieleden ter inzage te leggen, zonder dat de 'zwarte' procedure van de Gemeentewet doorlopen hoeft te worden. Vertrouwelijkheid is gebaseerd op het onderlinge 'vertrouwen' dat een afspraak hierover niet wordt geschaad.

afdoeningsbrief aan de briefschrijver gemeld. De raads- en commissieleden worden vertrouwelijk geïnformeerd.

Nader onderzoek

Nader onderzoek houdt in dat een externe partij achtergronden en feiten onderzoekt die in het vooronderzoek zijn geconstateerd. Het resultaat van het nader onderzoek en het afhandelingsadvies worden in de vorm van een raadsvoorstel vertrouwelijk aan de raad gestuurd, cc melder, cc beschuldigd raadslid.

Wanneer wordt geconcludeerd dat de **verdenking ongegrond** is, dan blijft het resultaat van het vooronderzoek vertrouwelijk en worden alleen raads- en commissieleden en diegene die de twijfel of beschuldiging geuit heeft vertrouwelijk op de hoogte gesteld van de inhoud en conclusie van het vooronderzoek.

Wanneer het nader onderzoek leidt tot de conclusie dat wel sprake was van een **integriteits-schending**, dan legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek, begeleid door een beargumenteerd raadsvoorstel voor aan de raad. In het voorstel aan de raad staat tevens een sanctie opgenomen. Naar aanleiding van het raadsvoorstel kan een openbaar raadsdebat plaatsvinden. Teneinde de kans op onpartijdigheid zo groot mogelijk te houden neemt een ieder die kennis heeft van de kwestie de vertrouwelijkheid in acht zolang het debat nog niet is gevoerd. De burgemeester informeert de pers na afloop van het raadsdebat.

Raadsvoorstel

De burgemeester beoordeelt of er naast het informeren van de raad ook sprake moet zijn van een sanctie. Hij doet hiervoor een voorstel aan de raad. De raad besluit uiteindelijk over een eventuele sanctie, eventueel op basis van het advies van de burgemeester. Elke vorm van partijpolitiek wordt in het raadsdebat vermeden.

Communicatie

Smaad en integriteit zijn geen onderwerpen om politiek mee te bedrijven. Bij smadelijke brieven en/of integriteitskwesties wordt in de voorbereiding van de afhandeling terughoudend gecommuniceerd. Raads- en commissieleden onthouden zich van commentaar en verwijzen door naar de burgemeester. De burgemeester treedt op als woordvoerder van de raad.

In geval van vooronderzoek naar een smadelijke bewering zijn in principe alleen het betreffende raadslid, de burgemeester en de griffier van het advies op de hoogte van de inhoud van de gesprekken.

Wanneer een vooronderzoek naar een vermeende integriteitschending wordt ingesteld, dan wordt de betrokkene vooraf op de hoogte gesteld en wordt om een reactie gevraagd. Hiervan kan slechts worden afgeweken als het gaat om een ernstige schending en het eventuele vervolgonderzoek in gevaar zou komen als de betreffende persoon op de hoogte gesteld wordt.

Wanneer een vooronderzoek naar een vermeende integriteitschending wordt ingesteld en wordt geconcludeerd dat de verdenking ongegrond is, dan blijft het vooronderzoek vertrouwelijk in het belang van de reputatie van de onterecht beschuldigde. In dat geval zijn alleen het raadslid dat de melding heeft gedaan, degene die verdacht werd, de burgemeester en de griffier op de hoogte van de inhoud en van de conclusie van het vooronderzoek.

Het instellen van een vervolgonderzoek wordt altijd gemeld in het fractievoorzittersoverleg. Als het vervolgonderzoek leidt tot de conclusie dat er geen integriteitschending is begaan, dan wordt dit gemeld in het fractievoorzittersoverleg. De inhoud van het vervolgonderzoek blijft dan vertrouwelijk. Alleen de melder, degene die verdacht werd, de burgemeester, de griffier en de fractievoorzitters zijn op de hoogte.

Wanneer het vervolgonderzoek leidt tot de conclusie dat sprake was van een integriteitschending, dan legt de burgemeester de resultaten van het onderzoek in de vorm van een raadsvoorstel voor aan de raad. In het voorstel is ook een sanctie opgenomen. Na het uitbrengen van het advies volgt het openbare raadsdebat. Teneinde de kans op onpartijdigheid zo groot mogelijk te houden neemt een ieder die kennis heeft van de kwestie de vertrouwelijkheid in acht zolang het debat nog niet is gevoerd. De burgemeester informeert de pers na afloop van het raadsdebat.

BIJLAGE:

Stroomschema afhandeling smadelijke beschuldiging van schending integriteit

Gemeentewet Art. 170 lid 2:

‘De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.’

