

Onderzoek meldingen integriteit wethouder

Gemeente Roermond – Eindrapport



Colofon:

Datum:

25 september 2023

Opdrachtgever:

Permanente werkgroep integriteit gemeente Roermond

T.a.v. de secretaris, J. Vervuurt

josvervuurt@roermond.nl

Onderzoekers:

Drs. Roel Freeke

Mr. Carin Schreuder

Robert Klaassen MSc



Inhoudsopgave

Colofon:	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding en doelstelling	4
1.2. Meldingen	4
1.3. Vraagstelling.....	5
1.4. Werkwijze.....	5
1.5. Leeswijzer	7
2. Normenkader	8
2.1. Wettelijke kaders	8
Algemene wet bestuursrecht.....	8
Gemeentewet	8
2.2. Gemeentelijke kaders.....	9
Gedragcode voor raadsleden	9
Gedragcode voor wethouders.....	10
3. Feitenreconstructie.....	12
3.1. Achtergrond	12
3.2. Risicoanalyse door Berenschot.....	12
3.3. Feiten betreffende de vergunningaanvraag en de bezwaarprocedure	14
Februari - juli 2022: behandeling aanvraag omgevingsvergunning	14
Juli 2022 - januari 2023: bezwaarprocedure tegen de vergunningverlening.....	16
3.4. Feiten betreffende de meldingen.....	18
4. Weging	21
5. Zienswijzen.....	25
5.1. Zienswijze Vincent Zwijnenberg	25
5.2. Zienswijze opdrachtgever	31
6. Nawoord	34
Bijlage 1. Interviewprotocol	35
Bijlage 2. Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van de raad of college 2016.....	37



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doelstelling

Op 17 mei 2023 is er contact geweest tussen Necker van Naem Integriteit B.V. (hierna: Necker) en de griffier van de gemeente Roermond. In dit gesprek heeft de griffier als secretaris van de permanente werkgroep integriteit Necker verzocht om een onafhankelijk integriteitsonderzoek uit te voeren. Necker heeft vervolgens een schriftelijke opdrachtbevestiging opgesteld en deze op 19 mei 2023 gedeeld met de burgemeester en de griffier als voorzitter en secretaris van de permanente werkgroep integriteit.¹ Op 23 mei 2023 is deze opdrachtbevestiging door de burgemeester ondertekend. Op 8 juni 2023 heeft Necker een aanvullend memo met de burgemeester en de griffier gedeeld, waarin de opdracht, het stappenplan en de voorwaarden voor het onderzoek verder uiteen zijn gezet.

De doelstelling is: *onderzoek doen om vast te stellen of de wethouder bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van een tuinhuis bij de woning aan de Kapellerlaan 49 te Roermond, de voorbereiding daarvan en het vervolg daarop heeft gehandeld conform wet- en regelgeving en lokaal beleid die op hem van toepassing is.*

1.2. Meldingen

Op 23 februari 2023 heeft de burgemeester van Roermond een brief ontvangen van een inwoner van de gemeente, hierna: 'melder 1'. Het onderwerp van deze brief is 'mogelijke schijn van belangenverstrengeling en integriteitsissue wethouder'. De in de brief vervatte melding is gericht tegen wethouder Vincent Zwijnenberg.

Op 5 juni 2023 heeft de griffier een brief ontvangen van een andere inwoner van de gemeente Roermond, hierna: 'melder 2', die daarin aangeeft te willen aansluiten bij de hiervoor bedoelde melding.

De strekking van de meldingen is samen te vatten in de volgende punten:

- / De heer Zwijnenberg heeft volgens de melders de schijn van belangenverstrengeling gewekt door:
 - o Als raadslid en genoemd kandidaat-wethouder aanwezig te zijn bij de vergadering van de Commissie Beeldkwaliteit op 13 juni 2022 waarin de aanvraag voor de omgevingsvergunning werd besproken. De schijn van belangenverstrengeling wordt volgens melder 2 gewekt doordat de commissie na de vergadering van 13 juni 2022 van mening is veranderd over de aanvraag;

¹ Waar in deze rapportage wordt gesproken over de griffier en de burgemeester, betreft dit - tenzij anders vermeld - het handelen van de griffier en burgemeester vanuit hun functie als secretaris en voorzitter van de PWI, het orgaan waar de raad blijkens het Protocol de behandeling van integriteitsmeldingen voor leden van raad en college heeft belegd.



- Zelf het woord te voeren tijdens de hoorzitting van 1 november 2022 en niet het woord te laten aan zijn gemachtigde, ondanks dat hij volgens melder 1 een persoonlijk belang heeft bij de omgevingsvergunning voor zijn tuinhuis;
- Tijdens deze hoorzitting te verklaren van een voormalig stedenbouwkundige te hebben vernomen dat buurtbewoners bezwaar hadden ingesteld tegen de aanvraag voor de omgevingsvergunning van het tuinhuis, terwijl het college op dat moment nog geen besluit had genomen over de aanvraag en er ook geen bezwaarschriften waren ingediend;
- Tijdens de hoorzitting een aantal onwaarheden en onvolledigheden te hebben genoemd;
- Als wethouder en portefeuillehouder vergunningverlening op te treden in een bezwaarprocedure waarin het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de beslissing op bezwaar;

1.3. Vraagstelling

In een integriteitsonderzoek staan eerst de vragen naar de geldende kaders en naar de feiten centraal, en vervolgens de duiding van de feiten. Voor dit onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Welke wet- en regelgeving en lokaal beleid (waaronder lokaal beleid van college en raad als de Gedragscode voor raadsleden van de gemeente Roermond 2016 en de Gedragscode voor wethouders van de gemeente Roermond 2016 en mogelijke interne afspraken binnen het college van B&W) is ten aanzien van de onder 2 geschetste context van toepassing op het handelen en/of nalaten van de heer Zwijnenberg?
2. Welke feitelijke stappen zijn door
De gemeente Roermond;
De heer Zwijnenberg;
De melders en
Andere betrokkenen en/of belanghebbenden
gezet vanaf de aanvraag (en de verdere behandeling) van de omgevingsvergunning voor het tuinhuis bij de woning van de heer Zwijnenberg en/of mevrouw Zwijnenberg aan de Kapellerlaan 49 te Roermond?
3. Hoe verhouden zich de onder 2. bedoelde vastgestelde feiten zich jegens het onder 1. vermelde normenkader?

Het onderzoek is gericht op het handelen of nalaten van wethouder Zwijnenberg. Voor zover sprake is van handelen of nalaten in de periode dat hij raadslid was, wordt dit omwille van context en volledigheid in het onderzoek betrokken.

1.4. Werkwijze

Verrichte werkzaamheden



In de periode tussen juni en september 2023 heeft Necker uitvoering gegeven aan de werkzaamheden die nodig waren om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het ging daarbij om het bestuderen van de toegezonden documentatie, het verrichten van interviews met melders, betrokkenen en de heer Zwijnenberg, het schetsen van het relevante normenkader en het toetsen van de bekend geworden feiten en omstandigheden aan dat normenkader.

Akkoordverklaring betrokkene

Necker heeft de griffier op 16 juni 2023 een akkoordverklaring en het interviewprotocol van Necker aan de opdrachtgever verstrekt, met het verzoek deze met de heer Zwijnenberg te delen. De heer Zwijnenberg heeft deze stukken op 19 juni 2023 van de griffier ontvangen. Op 20 juni 2023 gaf de heer Zwijnenberg in een mail aan de burgemeester en de griffier aan niet in te stemmen met de exonerationen/of vrijwaringsbedingen van Necker, de akkoordverklaring niet te ondertekenen en niet akkoord te zijn met de condities van het aangereikte interviewprotocol.

Op 22 juni 2023 vond op het stadhuis van Roermond een procesgesprek met de heer Zwijnenberg plaats, op uitnodiging van de burgemeester als opdrachtgever van het onderzoek. Naast de burgemeester en de wethouder waren de griffier en twee onderzoekers van Necker aanwezig. Tijdens het procesgesprek heeft de burgemeester een toelichting gegeven op het onderzoek. Vervolgens heeft de heer Zwijnenberg verschillende zaken geadresseerd ten aanzien van de stukken die hij heeft ontvangen en verzocht tekstuele discrepanties tussen de documenten van 8 juni en 16 juni te verwijderen.

De tekstuele discrepanties tussen het memo d.d. 8 juni en het memo d.d. 16 juni zijn naar aanleiding van het verzoek van de heer Zwijnenberg verwijderd. De onderzoekers hebben vervolgens via de griffier een aangepaste akkoordverklaring verstrekt aan de heer Zwijnenberg. Daarbij is de suggestie gedaan dat de heer Zwijnenberg de passages waar hij niet mee akkoord is niet ondertekent. Het interviewprotocol is vooraf aan het interview met de heer Zwijnenberg door hem ondertekend. Daarbij zijn de passages waar hij niet mee akkoord is door hem doorgestreept. Van de zijde van Necker is benadrukt dat het ontbreken van vrijwaring van de heer Zwijnenberg geen invloed heeft op de bij de opdrachtverlening afgegeven vrijwaring van aansprakelijkheden van Necker door de gemeente Roermond.

Ten aanzien van de rol en positie van de melders heeft de griffier, mede namens de burgemeester (namens de PWI) na het procesgesprek laten weten dat zij ervan uitgaan dat rol en positie van de melders in het onderzoek aandacht krijgen als onderdeel van onderzoeksvraag 2.

Vanuit de onderzoekers is opgemerkt dat beschrijving van de feitelijke stappen van de melders inderdaad een onderdeel is van onderzoeksvraag 2, maar dat er in het onderzoek geen duiding laat staan een oordeel wordt gegeven over dit gedrag. Het betreft immers geen melding over en onderzoek naar de melders, en ook het toetsingskader bestaat niet uit normen die gelden voor melders van vermeende integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers.

Wederhoorprocedure

Op 6 september 2023 is de conceptrapportage voor een feitenverificatie voorgelegd aan de heer Zwijnenberg. Op 13 september is een reactie ontvangen van de heer Zwijnenberg. Per onderdeel hebben



wij aangegeven of en hoe dit in het onderzoek is verwerkt. De heer Zwijnenberg heeft hierin inzicht gekregen. Ten behoeve van de navolgbaarheid hebben wij de heer Zwijnenberg voorgelegd om zijn reactie, met onze verwerking, als bijlage bij dit rapport te voegen. Hier heeft hij geen akkoord op gegeven.

Vervolgens is de rapportage op 16 september 2023, nu voorzien van conclusies, definitief gemaakt. Op deze rapportage mochten de heer Zwijnenberg en de opdrachtgever een zienswijze geven. De zienswijzen zijn vervolgens bij het rapport gevoegd. Daarna is het definitieve rapport na feitenverificatie en verwerking van de zienswijzen en met toevoeging van een nawoord aan de opdrachtgever gestuurd. Vervolgens is het rapport aan de wethouder verstrekt. Het rapport is bestemd om door de burgemeester als opdrachtgever te worden gebruikt ten behoeve van het hierboven omschreven doel van het onderzoek.

1.5. Leeswijzer

Het relevante normenkader wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet. Dit vormt de beantwoording op onderzoeksvraag 1. Hoofdstuk 3 wordt gewijd aan de reconstructie van feiten en omstandigheden ten aanzien van de twee meldingen. Dit vormt de beantwoording op onderzoeksvraag 2. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen getoetst aan het normenkader en conclusies getrokken. In hoofdstuk 5 is/worden de zienswijze(n) op het rapport weergegeven. Hoofdstuk 6 omvat het nawoord. In de bijlagen zijn het interviewprotocol van Necker en het Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van de raad of college 2016 van de gemeente Roermond opgenomen.



2. Normenkader

1. Welke wet- en regelgeving en lokaal beleid (waaronder lokaal beleid van college en raad als de Gedragscode voor raadsleden van de gemeente Roermond 2016 en de Gedragscode voor wethouders van de gemeente Roermond 2016 en mogelijke interne afspraken binnen het college van B&W) is ten aanzien van de onder 2 geschetste context van toepassing op het handelen en/of nalaten van de heer Zwijnenberg?

De volgende wettelijke en gemeentelijke kaders zijn van toepassing: de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet, de Gedragscode voor raadsleden van de gemeente Roermond 2016 en de Gedragscode voor wethouders van de gemeente Roermond 2016.

2.1. Wettelijke kaders

Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht vermeldt het volgende ten aanzien van de omgang met persoonlijke belangen:

Artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Gemeentewet

De Gemeentewet vermeldt het volgende ten aanzien van verboden handelingen voor raadsleden. Onderhavig artikel is eveneens van toepassing op wethouders.

Artikel 15 Gemeentewet

1. Een lid van de raad mag niet:
 - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;



b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;

c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:

1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;

2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;

d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:

1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;

2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;

3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;

4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;

5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;

6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;

7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.

2.2. Gemeentelijke kaders

Gedragscode voor raadsleden

De gedragscode voor raadsleden van de gemeente Roermond (d.d. 12 mei 2016) bevat verschillende normen ten aanzien van integer handelen door raadsleden. De volgende normen uit de gedragscode zijn in dit onderzoek relevant:

Artikel 1: Een raadslid mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) waarmee hij een persoonlijke betrokkenheid heeft.

Artikel 1.1: Een raadslid moet actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.



Artikel 1.2: Een raadslid onthoudt zich alleen van deelname aan de stemming als er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling dreigt; het gaat dan om kwesties waar hij zelf een persoonlijk belang bij heeft of om kwesties waarbij het gaat om een belang van een individu of organisatie waarbij hij een substantiële betrokkenheid heeft.

Artikel 1.3: Een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij belangenverstrengeling dreigt, niet alleen van stemming (zie artikel 1.2 van de gedragscode) maar ook van de beïnvloeding van de besluitvorming in de andere fases van het besluitvormingsproces.

Artikel 1.5: Een raadslid mag bepaalde in de Gemeentewet genoemde overeenkomsten en handelingen niet aangaan of verrichten.

Artikel 4.1: Een raadslid betracht maximale openheid als het gaat om zijn eigen beleid en beslissingen en zijn beweegredenen daarbij. Hij handelt in overeenstemming met de Gemeentewet en met de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 4.2: Een raadslid dat de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het geheime of vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs kan vermoeden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behalve als de wet hem tot mededeling verplicht.

Artikel 4.3: Een raadslid maakt niet ten eigen bate of ten bate van een ander gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Artikel 5: Politieke ambtsdragers gaan respectvol met elkaar en met ambtenaren om.

Artikel 5.1: Raadsleden bejegenen elkaar, bestuurders, de griffie(r) en andere ambtenaren op correcte wijze in woord, gebaar en geschrift.

Artikel 6.1: De raad ziet erop toe dat de gedragscodes worden nageleefd.

Artikel 6.2: De raad ziet er in het bijzonder op toe dat de raad, de fracties en de individuele raadsleden de eigen gedragscode van de raad naleven. De griffier ondersteunt de raad hierbij.

Artikel 6.4: Als een raadslid twijfelt of een handeling die hij wil verrichten of nalaten een overtreding van de gedragscode zou kunnen zijn, wint hierover advies in bij de griffier.

Gedragscode voor wethouders

De gedragscode voor wethouders van de gemeente Roermond (d.d. 12 mei 2016) bevat verschillende normen ten aanzien van integer handelen door wethouders. De volgende normen uit de gedragscode zijn in dit onderzoek relevant:



Artikel 1: Een wethouder mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) waarmee hij een persoonlijke betrokkenheid heeft.

Artikel 1.1: Een wethouder moet actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.

Artikel 1.2: Een wethouder onthoudt zich alleen van deelname aan de stemming in het college als er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling dreigt; het gaat dan om kwesties waar hij zelf een persoonlijk belang bij heeft, of om kwesties waarbij het gaat om een belang van een individu of organisatie waarbij hij een substantiële betrokkenheid heeft.

Artikel 1.3: Een wethouder onthoudt zich bij beslissingen waarbij belangenverstrengeling dreigt, niet alleen van stemming (zie artikel 1.2 van de gedragscode) maar ook van de beïnvloeding van de besluitvorming in de andere fases van het besluitvormingsproces.

Artikel 1.5: Een wethouder mag bepaalde in de Gemeentewet genoemde overeenkomsten en handelingen niet aangaan of verrichten.

Artikel 4.1: Een wethouder betracht maximale openheid als het gaat om beleid en beslissingen en om zijn beweegredenen daarbij. Hij handelt in overeenstemming met de Gemeentewet en met de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 4.2: Een wethouder die de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het geheime of vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behalve als de wet hem tot mededeling verplicht.

Artikel 4.3: Een wethouder maakt niet ten eigen bate of ten bate van een ander gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Artikel 5: Politieke ambtsdragers gaan respectvol met elkaar en met ambtenaren om.

Artikel 5.1: Wethouders bejegenen bestuurders, raadsleden, de gemeentesecretaris en andere ambtenaren op correcte wijze in woord, gebaar en geschrift.

Artikel 6.1: De raad ziet erop toe dat de gedragscodes worden nageleefd.

Artikel 6.2: Het college ziet er in het bijzonder op toe dat het college en de individuele collegeleden de gedragscode van de wethouders naleven. De gemeentesecretaris ondersteunt het college hierbij.

Artikel 6.4: Als de wethouder twijfelt of een handeling die hij wil verrichten of nalaten een overtreding van de gedragscode zou kunnen zijn, wint hij hierover advies in bij de gemeentesecretaris.



3. Feitenreconstructie

2. Welke feitelijke stappen zijn door de gemeente Roermond; de heer Zwijnenberg; de melders en andere betrokkenen en/of belanghebbenden gezet vanaf de aanvraag (en de verdere behandeling) van de omgevingsvergunning voor het tuinhuis bij de woning van de heer Zwijnenberg en/of mevrouw Zwijnenberg aan de Kapellerlaan 49 te Roermond?

3.1. Achtergrond

De meldingen hebben betrekking op de periode februari – november 2022. De heer Zwijnenberg is op 13 juli 2022 benoemd als wethouder van de gemeente Roermond.² Hiervoor was hij sinds maart 2018 lid van de gemeenteraad van Roermond. Als wethouder is de heer Zwijnenberg portefeuillehouder Openbare werken & Stedelijk beheer; Omgevingsvergunningen & Vergunningverlening; Mobiliteit & Infrastructuur (incl. OV-doelgroepenvervoer); Personeel, Organisatie & Informatievoorziening; Juridische zaken & Dienstverlening; Bestuurlijke lobby en Culturele instellingen.³

Deze feitenreconstructie is omwille van het overzicht opgedeeld in een drietal onderdelen: de feiten betreffende de risicoanalyse door Berenschot, de feiten betreffende de vergunningaanvraag en de bezwaarprocedure, en de feiten betreffende de meldingen.

3.2. Risicoanalyse door Berenschot

In opdracht van de burgemeester van Roermond is in juni 2022 door bureau Berenschot een risicoanalyse integriteit uitgevoerd naar alle kandidaat-wethouders, onder wie Vincent Zwijnenberg, met het oog op de vervulling van het ambt van wethouder in de gemeente Roermond. De risicoanalyses zijn uitgevoerd aan de hand van 1) een vragenlijst die door iedere kandidaat is ingevuld; 2) openbaar bronnenonderzoek; 3) een informatie-uitvraag bij iedere kandidaat en de gemeente en 4) een gesprek met iedere kandidaat en adviseurs van Berenschot. Uit de voor dit onderzoek gevoerde interviews komt naar voren dat het gesprek met de heer Zwijnenberg is gevoerd op 13 juni 2022.

De eindrapportage van de risicoanalyse integriteit naar Vincent Zwijnenberg (d.d. 17 juni 2022) is met toestemming van de wethouder aan de onderzoekers verstrekt. Uit deze eindrapportage is de volgende bevinding relevant:⁴

² Raadsbesluit benoeming wethouders, d.d. 13 juli 2022.

³ Wethouder Vincent Zwijnenberg, website gemeente Roermond: <https://www.roermond.nl/wethouder-vincent-zwijnenberg>.

⁴ Eindrapportage Berenschot risicoanalyse integriteit inzake kandidaat wethouder de heer Zwijnenberg - gemeente Roermond, d.d. 17 juni 2022. De heer Zwijnenberg ondertekent de verklaring dat de feiten in dit rapport correct en volledig zijn weergegeven op 28 juni 2022.



"De heer Zwijnenberg is woonachtig in het centrum van Roermond aan de Kapellerlaan. Zijn partner is de eigenaar van de woning. De heer Zwijnenberg geeft aan dat zijn partner in 2006 grond heeft bijgekocht om op een later moment bij te kunnen bouwen. Recentelijk heeft zijn partner besloten om op dat stuk grond een bijgebouw en garagevoorziening te realiseren. Op 22 februari jongstleden heeft de partner van de heer Zwijnenberg hiervoor de vergunningen aangevraagd bij de gemeente. De vergunning is nog niet verstrekt. De heer Zwijnenberg en zijn partner zijn woonachtig in een monumentaal pand. Voor het onderhoud hebben zij subsidie ontvangen van de gemeente."⁵

In de eindrapportage van de risicoanalyse integriteit zijn verschillende aanbevelingen aan de kandidaat-wethouder opgenomen. Ten aanzien van dit onderzoek is de volgende aanbeveling relevant:

"De heer Zwijnenberg woont aan de Kapellerlaan en zijn echtgenoot gaat op eigen grond een bijgebouw en garagevoorziening realiseren. Hiervoor heeft zijn echtgenote recent vergunningen aangevraagd bij de gemeente. Vergunningverlening maakt deel uit van zijn portefeuille. Het verdient aanbeveling dat de heer Zwijnenberg op geen enkele manier direct dan wel indirect betrokken raakt bij deze vergunningverlening en andere eventuele zaken met de gemeente die te maken hebben met de bouw. Wij adviseren de heer Zwijnenberg dit over te dragen aan een collega-bestuurder. Daarnaast is het mogelijk dat het college besluiten moet nemen over deze vergunningverlening. Als dit zich voordoet, adviseren wij de heer Zwijnenberg melding te maken in het college van zijn persoonlijk belang, niet deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming in het college en hiervan aantekening op te laten nemen in de verslaglegging."⁶

Berenschot informeert de gemeenteraad op 21 juni 2022 middels een memo over de resultaten van de risicoanalyse naar de kandidaat-wethouders.⁷

Uit de voor dit onderzoek gevoerde interviews komt naar voren dat de inhoud van de rapportages van Berenschot binnen het college is besproken, vooraf aan of tijdens de constituerende vergadering van het college op 13 juli 2022.⁸ Het college besluit geheimhouding te leggen op de rapportages en een openbare samenvatting te verstrekken. Deze openbare samenvatting wordt door de gemeenteraad besproken tijdens de raadsvergadering van 13 juli 2022. Tijdens deze vergadering licht de formateur toe dat op alle aanbevelingen van Berenschot beheersmaatregelen zullen volgen.⁹ De aanbevelingen van Berenschot zijn blijkens de gevoerde interviews niet geoperationaliseerd in schriftelijk vastgelegde concrete beheersmaatregelen. Tijdens het constituerend beraad op 13 juli 2022 is er binnen het college

⁵ Eindrapportage risicoanalyse integriteit inzake kandidaat wethouder de heer Zwijnenberg - gemeente Roermond, d.d. 17 juni 2022, p. 6.

⁶ Eindrapportage risicoanalyse integriteit inzake kandidaat wethouder de heer Zwijnenberg - gemeente Roermond, d.d. 17 juni 2022, p. 8.

⁷ Memo Berenschot - resultaten risicoanalyse integriteit wethouders, d.d. 21 juni 2022.

⁸ In de interviews worden door betrokkenen verschillende mogelijke momenten benoemd waarop de inhoud van de risicoanalyses zou zijn besproken: tijdens een informeel overleg tussen de kandidaat-wethouders vooraf aan de collegevergadering van 13 juli 2022, tijdens de collegevergadering van 13 juli 2022 of tijdens individuele gesprekken tussen de kandidaat-wethouders en de burgemeester.

⁹ Besluitenlijst gemeenteraad Roermond d.d. 13 juli 2022.



wel een schriftelijke vervangingsregeling vastgesteld. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over de opvolging van de beheersmaatregelen van Berenschot, noch zijn deze naar de organisatie gecommuniceerd. In de documentatie is geen schriftelijke vastlegging of besluit aangetroffen over het overnemen van of nader operationaliseren van de beheersmaatregelen.¹⁰

3.3. Feiten betreffende de vergunningaanvraag en de bezwaarprocedure

Februari - juli 2022: behandeling aanvraag omgevingsvergunning

Op 22 februari 2022 wordt een aanvraag ingediend bij de gemeente Roermond voor een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor "project tuinhuis aan de Kapellerlaan 49 te Roermond."¹¹ De aanvraag is ingediend door de betrokken bouwbegeleider Allard B.V. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de aanvraag is ingediend namens de echtgenote van de heer Zwijnenberg, die eigenaar van de woning is. Blijkens de gevoerde interviews neemt melder 1 begin maart kennis van de vergunningaanvraag. Op 9 maart 2022 voeren de heer Zwijnenberg en melder 1 een gesprek over het bouwplan, waarin de heer Zwijnenberg het plan toelicht. Melder 1 heeft vervolgens de bij de vergunningaanvraag behorende stukken opgevraagd bij de gemeente.¹² In de periode april - augustus 2022 worden verschillende niet-succesvolle pogingen gedaan tot het maken van een afspraak tussen de heer Zwijnenberg en de melders, waaronder op 19 april 2022.

Op 24 maart 2022 verzoekt het college in een brief aan de aanvrager om de aanvraag aan te vullen met ontbrekende gegevens, waaronder een verdere vergunningsaanvraag voor de activiteit 'monument veranderen' en foto's van de locatie waar het bijgebouw is gepland. Op 25 maart 2022 bericht het college de aanvrager opnieuw, waarbij wordt aangegeven dat er toch geen sprake is van de activiteit 'wijziging monument' en er dus geen omgevingsvergunning voor die activiteit benodigd is.¹³

Op 1 april 2022 vindt mailwisseling plaats tussen melder 1 en een casemanager Wabo over de vergunningaanvraag. Melder 1 geeft mede namens melder 2 aan zorgen te hebben over de bouwplannen en vraagt de casemanager Wabo wat de mogelijkheden zijn om planschade te vorderen indien de vergunning wordt verleend. In reactie hierop geeft de casemanager Wabo aan dat de aanvraag nog lopende is en dat er lopende de aanvraag geen mogelijkheden zijn om een zienswijze of bezwaar in te dienen.¹⁴

¹⁰ Agenda en collegevoorstel constituerende vergadering nieuw college van burgemeester en wethouders, d.d. 13 juli 2022; Raadsinformatiebrief inzake procedurele wijzigingen in verband met gewijzigde collegesamenstelling met ingang van 13 juli 2022.

¹¹ Aanvraag/melding omgevingsvergunning door Allard B.V. en bijbehorende bijlagen, d.d. 22 februari 2022.

¹² Chronologisch overzicht van gebeurtenissen periode februari 2022 - juli 2023, ongedateerd, opgesteld door melder 1.

¹³ Dit blijkt uit het advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften aan het college van burgemeester en wethouders, d.d. 7 januari 2023, p. 2.

¹⁴ Mailwisseling tussen melder 1 en casemanager Wabo, d.d. 1 april 2022.



Op 14 april 2022 besluit het college tot verlenging van de beslistermijn met zes weken, op grond van artikel 3.9 lid 2 Wabo.¹⁵

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de heer Zwijnenberg naar aanleiding van de brieven van het college van 24 en 25 maart 2022 telefonisch contact zoekt met de betrokken stedenbouwkundige over de aanvraag. Op 13 april 2022 mailt de stedenbouwkundige de heer Zwijnenberg, waarbij hij verwijst naar het telefonisch contact. Daarbij geeft hij aan dat het advies op dat moment luidt dat het plan moet worden aangepast op het gebied van de bouw- en goothoogte. Daarnaast vraagt de stedenbouwkundige of de heer Zwijnenberg nog behoefte heeft hem te spreken. Op 13 april 2022 heeft de heer Zwijnenberg na afloop van een raadsinformatieavond een gesprek met de clustermanager VTH. Naar aanleiding van dit gesprek wordt een gesprek gearrangeerd met de stedenbouwkundige. De lezingen over wie de initiator was van de afspraak met de stedenbouwkundige lopen uiteen. Dit gesprek vindt plaats op 28 april 2022.¹⁶ De heer Zwijnenberg en de clustermanager VTH zijn samen op het gemeentehuis, met de stedenbouwkundige is blijkens de gesprekken een online verbinding. In dit gesprek licht de stedenbouwkundige zijn visie op het plan toe. De heer Zwijnenberg licht tijdens het gesprek de vergunningaanvraag nader toe en toont de foto's waar in de brieven van het college van 24 maart 2022 en 25 maart 2022 om is gevraagd. Blijkens de interviews laat de stedenbouwkundige zich tijdens het gesprek ontvallen dat enkele burens van de heer Zwijnenberg bezwaren kenbaar hebben gemaakt over het bouwplan. In reactie op de vraag van de heer Zwijnenberg om welke burens het gaat, geeft de stedenbouwkundige aan dit niet te kunnen delen.

Uit de interviews komt naar voren dat het plan vervolgens wordt aangepast en dat de vergunningaanvraag wordt gewijzigd. Op 20 mei 2022 besluit het college tot het opschorten van de beslistermijn tot 21 juni 2022, op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), artikel 4:15 lid 2.

Op 30 mei 2022 vergadert de Commissie Beeldkwaliteit over de aanvraag voor de omgevingsvergunning.¹⁷ De Commissie adviseert niet positief, omdat niet wordt voldaan aan de redelijke eisen van welstand en monumentenzorg. Op 2 juni 2022 mailt het college de aanvrager met het verzoek om de aanvraag te wijzigen. Hierop vindt nader contact plaats tussen het college en de aanvrager.¹⁸ Op 13 juni 2022 vergadert de Commissie Beeldkwaliteit opnieuw over de aanvraag.¹⁹ De heer Zwijnenberg is voor deze vergadering uitgenodigd. Uit de gevoerde interviews blijkt dat het aanvankelijk de bedoeling is dat de betrokken architect ook aanwezig zal zijn. De architect is echter verhinderd en de heer Zwijnenberg gaat vervolgens alleen naar de vergadering. Tijdens de vergadering licht de heer Zwijnenberg het plan toe en vraagt hij de Commissie welke aanpassingen in het plan nodig zijn. De Commissie geeft hier een toelichting op. De Commissie brengt hierna het advies "aangehouden" uit en geeft daarbij de volgende toelichting: "De Commissie benadrukt dat zij akkoord is met de locatie, het volume en de oppervlakte van de beoogde ontwikkeling. Wel adviseert zij [...] het beoogde bijgebouw

¹⁵ Besluit op aanvraag om omgevingsvergunning, d.d. 4 juli 2022, p. 3.

¹⁶ Dit blijkt uit mailwisseling tussen een jurist omgevingsrecht en melder 1, d.d. 21 november 2022.

¹⁷ Dit blijkt uit de agenda voor de vergadering van de Commissie Beeldkwaliteit, d.d. 27 juni 2022.

¹⁸ Het voorgaande blijkt uit het advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften aan het college van burgemeester en wethouders, d.d. 7 januari 2023, p. 2.

¹⁹ Dit blijkt uit mailwisseling tussen melder 1 en de griffier d.d. 7 april 2023.



soberder uit te voeren.²⁰ Uit de interviews blijkt dat de heer Zwijnenberg de architect vervolgens vraagt het plan aan te passen. Op verzoek van de aanvrager besluit het college op 15 juni 2022 tot het opschorten van de beslistermijn tot uiterlijk 12 juli 2022.²¹

Tevens op 27 juni 2022 vergadert de Commissie Beeldkwaliteit opnieuw over de aanvraag. De Commissie brengt het advies "akkoord" uit.²² De heer Zwijnenberg is niet aanwezig bij deze vergadering.²³ Op 4 juli besluit het college van burgemeester en wethouders tot het verlenen van de omgevingsvergunning.²⁴ De aanvrager wordt hier op 5 juli 2022 middels een brief van een casemanager VTH over geïnformeerd.²⁵ Het besluit van het college van burgemeester en wethouders wordt op 26 juli 2022 bekendgemaakt in het Gemeenteblad.²⁶

Juli 2022 - januari 2023: bezwaarprocedure tegen de vergunningverlening

In de periode 30 juli - 11 augustus 2022 worden een viertal bezwaarschriften ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 4 juli 2022. Volgens de bezwaarmakers zijn de genoemde redenen om af te wijken van het bestemmingsplan niet correct, en dient het advies van de Commissie Beeldkwaliteit herzien te worden met het oog op de redelijke eisen van welstand.²⁷ Op 7 september 2022 lichten twee bezwaarmakers (onder wie melder 1) hun bezwaarschrift van 10 augustus nader toe in een brief aan het college van burgemeester en wethouders. Hierin wordt naast de inhoudelijke bezwaren tegen het bouwplan ook ingegaan op de contacten met de heer Zwijnenberg in de periode april – september 2022 en dat het niet is gelukt om met hem in gesprek te komen. De schrijvers geven aan hun bezwaren graag toe te lichten in een hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften en verzoeken het college de beslissing van 4 juli 2022 niet uit te voeren tot het college een beslissing heeft genomen over het bezwaarschrift.²⁸

Tijdens de collegevergadering van 25 oktober 2022 geeft de heer Zwijnenberg aan dat hij voornemens is aanwezig te zijn bij de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften van 1 november 2022.²⁹ Bij deze vergadering is de toenmalige burgemeester niet aanwezig en wordt deze waargenomen door de eerste locoburgemeester.³⁰ Blijkens de interviews geeft de heer Zwijnenberg tijdens de collegevergadering aan dat zijn echtgenote een uitnodiging heeft gekregen voor de hoorzitting, maar dat

²⁰ Advies Commissie Beeldkwaliteit inzake aanvraag omgevingsvergunning, d.d. 13 juni 2022.

²¹ Besluit op aanvraag om omgevingsvergunning, d.d. 4 juli 2022, p. 3.

²² Agenda voor de vergadering van de Commissie Beeldkwaliteit, d.d. 27 juni 2022.

²³ Dit blijkt uit mailwisseling tussen de griffier en melder 1, d.d. 7 april 2023.

²⁴ Besluit op aanvraag om omgevingsvergunning, d.d. 4 juli 2022.

²⁵ Brief aan Allard B.V. over verlenen omgevingsvergunning, d.d. 5 juli 2022.

²⁶ Bekendmaking in het Gemeenteblad, collegebesluit verlenen omgevingsvergunning, d.d. 26 juli 2022.

²⁷ Bezwaarschrift tegen verleende omgevingsvergunning en bijbehorende bijlagen, d.d. 30 juli 2022; toelichting op bezwaarschrift tegen verleende omgevingsvergunning en bijbehorende bijlagen, d.d. 7 september 2022; verslag van de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften op 1 november 2022, d.d. 9 januari 2023.

²⁸ Toelichting op bezwaarschrift tegen verleende omgevingsvergunning en bijbehorende bijlagen, d.d. 7 september 2022.

²⁹ Notulen collegevergadering d.d. 25 oktober 2022.

³⁰ De toenmalige burgemeester had blijkens de interviews de week ervoor haar aftreden aangekondigd en nam sindsdien niet meer deel aan collegevergaderingen.



zij om moverende redenen niet naar de hoorzitting gaat. De heer Zwijnenberg vraagt vervolgens aan de aanwezige collegeleden wat zij ervan zouden vinden als hij naar de hoorzitting gaat. Hier komt blijkens de interviews geen eenduidig antwoord op, de verschillende collegeleden verschillen hierin van mening.

Op 1 november 2022 houdt de Commissie behandeling bezwaarschriften een hoorzitting over de bovengenoemde bezwaarschriften. Aanwezig zijn, naast de leden van de Commissie; twee medewerkers van de gemeente (verweerder), de indieners van de bezwaarschriften (onder wie melder 1 en melder 2) en hun vertegenwoordigers, alsmede de heer Zwijnenberg (in het verslag benoemd als vergunninghouder; in het ambtelijk feitenrelaas benoemd als derde-belanghebbende) en zijn bouwbegeleider. Tijdens de hoorzitting wordt door de bezwaarmakers een toelichting gegeven op hun bezwaarschriften, waar de gemeente (verweerder) vervolgens op reageert. De voorzitter vraagt de heer Zwijnenberg vervolgens om een reactie. De heer Zwijnenberg onder meer aan dat de bezwaarmakers geen volledige weergave van de feiten weergeven en dat hij openstond voor overleg met de bezwaarmakers als hierom was gevraagd. In reactie op vragen van de voorzitter geeft de heer Zwijnenberg aan het tuinhuis te gaan realiseren "op die manier zoals het nu is vergund." Desgevraagd geeft de heer Zwijnenberg aan "...tot het inzicht te zijn gekomen dat hij niet in gesprek wil met personen die persoonlijk geen bezwaren uiten, maar wel vervolgens een formeel bezwaar indienen." Melder 1 vraagt tijdens de hoorzitting aan de heer Zwijnenberg "...hoe het kan dat [de heer Zwijnenberg] vroegtijdig wist dat er door bezwaarmakers bezwaar was ingediend." De heer Zwijnenberg geeft in reactie hierop aan van een stedenbouwkundige te hebben vernomen dat buurtbewoners bezwaar hadden ingesteld.³¹ Nadat melder 1 hierover per mail navraag doet bij de gemeente, laat een casemanager Wabo weten dat het gesprek tussen de heer Zwijnenberg en de stedenbouwkundige op 28 april 2022 plaatsvond.³²

Op 7 januari 2023 brengt de Commissie behandeling bezwaarschriften advies uit aan het college van burgemeester en wethouders. De Commissie adviseert het college de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren, de bezwaren ongegrond te verklaren, het bestreden besluit in stand te laten en de verzoeken om proceskostenvergoeding af te wijzen.³³ Het college neemt op 17 januari 2023 een beslissing op bezwaar conform het advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften.³⁴

Op 24 februari 2023 wordt door melder 1, melder 2 en hun echtgenotes pro forma beroep ingediend bij de Rechtbank Limburg tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. 17 januari 2023.³⁵ Tijdens de collegevergadering van 11 april 2023 meldt de heer Zwijnenberg dat er in het kader van dit beroep op 18 april 2023 een zitting in het kader van het verzoek om een voorlopige voorziening plaatsvindt. De heer Zwijnenberg geeft daarbij aan dat hij voornemens is zijn echtgenote bij deze zitting te vergezellen. Het college geeft de heer Zwijnenberg vervolgens in overweging niet naar de zitting te

³¹ Verslag van de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften op 1 november 2022, d.d. 9 januari 2023.

³² Mailwisseling tussen melder 1 en casemanager Wabo, d.d. 9 november 2022 en d.d. 21 november 2022.

³³ Advies Commissie behandeling bezwaarschriften aan college van burgemeester en wethouders, d.d. 7 januari 2023.

³⁴ Beslissing op bezwaar door college van burgemeester en wethouders, d.d. 17 januari 2023.

³⁵ Pro forma beroep bij de Rechtbank Limburg n.a.v. beslissing op bezwaar, d.d. 24 februari 2023; Ontvangstbevestiging beroep tegen besluit college op 17 januari 2023, d.d. 27 februari 2023.



gaan.³⁶ Uit de interviews komt naar voren dat de heer Zwijnenberg en zijn echtgenote niet naar de zitting zijn gegaan. Uit de interviews komt tevens naar voren dat de voorlopige voorziening is aangehouden en het beroep in september 2023 vervolg krijgt.

3.4. Feiten betreffende de meldingen

Op 23 februari 2023 wordt door melder 1 een brief afgegeven bij de balie van het stadhuis van Roermond. De brief is gericht aan de burgemeester en vermeldt het onderwerp "mogelijke schijn van belangenverstrengeling en integriteitsissue wethouder." In deze brief geeft melder 1 een toelichting op zijn positie als bezwaarmaker tegen de verleende omgevingsvergunning en verwijst hij naar de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften op 1 november 2022.

Op 1 maart 2023 vindt een overleg plaats tussen de burgemeester en de griffier over de brief van melder 1 van 23 februari 2023. Daarbij wordt de brief gewogen conform het Protocol voor mogelijke integriteitschendingen door leden van raad of college gemeente Roermond 2016. Besloten wordt om melder 1 uit te nodigen voor een gesprek.³⁷

Op 29 maart 2023 vindt een gesprek plaats tussen de burgemeester, de griffier en melder 1. Van dit gesprek wordt geen verslag gemaakt. Tijdens het gesprek wordt een ontvangstbevestiging uitgereikt aan melder 1.³⁸ Daarbij wordt gesproken over de vertrouwelijke adressering van de brief en wordt melder 1 gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van een anonieme klacht. Ook wordt het Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen aan melder 1 uitgereikt. Daarbij wordt melder 1 gevraagd of hij er "met zekerheid een integriteitscasus van wil maken." Melder 1 geeft aan deze vraag in beraad te nemen.³⁹ Melder 1 verstrekt tijdens het gesprek een brief aan de burgemeester en de griffier met aanvullende vragen.⁴⁰ De griffier zendt de brief ter beantwoording door naar de Commissie Beeldkwaliteit en informeert melder 1 hierover.⁴¹

Op 2 april 2023 mailt melder 1 de griffier in reactie op het gesprek van 29 maart 2023. Melder 1 geeft aan "[...] de voortgang graag stap voor stap [te willen] bekijken [...]" en de reactie op de brief van 29 maart nader af te wachten, voordat de vragen aan de permanente werkgroep integriteit kunnen worden doorgeleid en melder 1 een keuze maakt al dan niet anoniem te blijven. Op 7 april 2023 informeert de griffier melder 1 dat de heer Zwijnenberg blijkens navraag bij de Commissie Beeldkwaliteit aanwezig was bij de vergadering van de Commissie op 13 juni 2022, "om het plan toe te lichten", en niet aanwezig is geweest bij andere vergaderingen van de Commissie. Daarnaast doet de griffier namens de

³⁶ Dit blijkt uit een door de ambtelijke organisatie verstrekt feitenrelaas d.d. 19 juni 2023.

³⁷ Overzicht van contacten per brief, mail en telefoon over integriteitscasus wethouder Zwijnenberg, opgesteld door de griffier, ongedateerd.

³⁸ Schriftelijke ontvangstbevestiging van de burgemeester aan melder 1, d.d. 29 maart 2023.

³⁹ Overzicht van contacten per brief, mail en telefoon over integriteitscasus wethouder Zwijnenberg, opgesteld door de griffier, ongedateerd.

⁴⁰ Brief melder 1 aan de griffier, "verzoek informatie," d.d. 29 maart 2023.

⁴¹ Mailwisseling tussen de griffier en melder 1, d.d. 29 maart 2023.



burgemeester het aanbod aan melder 1 om een gesprek tussen melder 1 en de heer Zwijnenberg te organiseren, waarbij de burgemeester als gespreksleider aanwezig wil zijn.⁴²

Op 13 april 2023 vindt telefonisch overleg plaats tussen melder 1 en de griffier. Op 19 april 2023 vindt opnieuw telefonisch overleg plaats tussen melder 1 en de griffier en sluit de burgemeester ook bij dit gesprek aan.⁴³ Op 23 april 2023 stuurt melder 1 een brief aan de griffier met aanvullende vragen betreffende de vergadering van de Commissie beeldkwaliteit van 13 juni 2022 en de aanwezigheid van de heer Zwijnenberg hierbij. In de brief geeft melder 1 verder aan dat andere buurtbewoners dezelfde vragen hebben als melder 1 en zich "op korte termijn" tot de burgemeester zullen wenden. Daarnaast geeft melder 1 aan open te staan voor een gesprek tussen de heer Zwijnenberg en zichzelf, maar dat dit geen reden is "om er op voorhand mee in te stemmen dat het Protocol [...] niet in werking wordt gesteld." Ten slotte geeft melder 1 aan niet anoniem te hoeven blijven.⁴⁴

Op 24 april 2023 vindt een gesprek plaats tussen melder 1 en de griffier naar aanleiding van zijn brief. Op 26 april 2023 geeft melder 1 in een mail aan de griffier aan dat hij naar aanleiding van dit gesprek "[...] tot de conclusie [is] gekomen dat het voeren van een gesprek in deze fase niet aangewezen is." Melder 1 verzoekt de burgemeester "[...] om het formele traject in werking te stellen." De griffier bevestigt de ontvangst van dit bericht op 28 april 2023.⁴⁵

Op 9 mei 2023 vindt een overleg van de permanente werkgroep integriteit (bestaande uit de burgemeester en de griffier) plaats. Gezien het besprokene tijdens de hierboven omschreven contactmomenten, besluit de werkgroep om opdracht te geven voor het uitvoeren van een integriteitsonderzoek aan een extern bureau.⁴⁶ Op 25 mei 2023 vindt een gesprek plaats tussen de burgemeester, de griffier en wethouder Zwijnenberg. Tijdens dit gesprek wordt de wethouder geïnformeerd over de brief van melder 1 van 23 februari 2023 en het vervolg hierop. Ook wordt de heer Zwijnenberg geïnformeerd dat een onderzoek wordt gestart conform het Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen. Tijdens het gesprek wordt het Protocol en een memo 'integriteitsmelding' aan de heer Zwijnenberg uitgereikt. De heer Zwijnenberg verzoekt beschikking te krijgen op de brief van 23 februari 2023, waarop de burgemeester en griffier aangeven dat overleg met het onderzoeksbureau is gewenst voor de brief mogelijk kan worden verstrekt. Ter vergadering dient de heer Zwijnenberg een mondeling verzoek in op grond van de Wet open overheid (Woo) om de brief te ontvangen.⁴⁷ Per mail op 28 mei 2023 aan de griffier bevestigt de heer Zwijnenberg dit Woo-verzoek schriftelijk en verzoekt hij de griffier op grond van de Woo om tevens een chronologisch feitenoverzicht met alle bijbehorende documenten te verstrekken. De griffier bevestigt op 30 mei 2023 de ontvangst van dit verzoek en geeft

⁴² Mailwisseling tussen de griffier en melder 1, d.d. 7 april 2023.

⁴³ Overzicht van contacten per brief, mail en telefoon over integriteitscasus wethouder Zwijnenberg, opgesteld door de griffier, ongedateerd.

⁴⁴ Brief melder 1 aan de griffier, "mogelijke schijn van belangenverstrengeling en integriteitsissue raadslid/wethouder," d.d. 23 april 2023.

⁴⁵ Mailwisseling tussen melder 1 en de griffier, d.d. 26 april en d.d. 28 april 2023.

⁴⁶ Verslag overleg permanente werkgroep integriteit, d.d. 9 mei 2023.

⁴⁷ Verslag gesprek tussen de burgemeester, de griffier en wethouder Zwijnenberg, d.d. 25 mei 2023; Notitie "integriteitsmelding", opgesteld door de griffier en verstrekt aan wethouder Zwijnenberg, d.d. 25 mei 2023.



aan terug te komen op de casus.⁴⁸ Op 9 juni 2023 worden de gevraagde documenten door de griffier aan de heer Zwijnenberg verstrekt.

Op 4 juni 2023 stuurt melder 2 een brief aan de griffier betreffende "mogelijke schijn van belangenverstrengeling raadslid/wethouder." In deze brief sluit melder 2 zich aan bij de vragen die gesteld zijn door melder 1 in diens brieven van 23 februari 2023 en 23 april 2023. Op 5 juni 2023 stuurt de griffier een schriftelijke ontvangstbevestiging aan melder 2, waarin tevens wordt aangegeven dat de brief van melder 2 wordt gevoegd bij het dossier van melder 1.⁴⁹ Op 12 juni 2023 vindt hierover telefonisch overleg tussen de griffier en melder 2 plaats.⁵⁰

⁴⁸ Mailwisseling tussen de heer Zwijnenberg en de griffier, d.d. 28 mei 2023 en d.d. 30 mei 2023.

⁴⁹ Schriftelijke ontvangstbevestiging van de griffier aan melder 2, d.d. 5 juni 2023.

⁵⁰ Schriftelijke verslaglegging telefonisch overleg griffier en melder 2, d.d. 12 juni 2023.



4. Weging

3. Hoe verhouden zich de onder 2. bedoelde vastgestelde feiten zich jegens het onder 1. vermelde normenkader?

De onderzoekers hebben hetgeen wat in hoofdstuk 3 is geconstateerd aan het normenkader getoetst en komen op basis daarvan tot een aantal conclusies. Deze conclusies zijn hieronder weergegeven.

1. Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van belangenverstrengeling

Uit de gedragscodes

Artikel 1: Een raadslid/wethouder mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) waarmee hij een persoonlijke betrokkenheid heeft.

Artikel 1.1: Een raadslid/wethouder moet actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.

Artikel 4.3: Een raadslid/wethouder maakt niet ten eigen bate of ten bate van een ander gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Als bewoner van de Kapellerlaan 49 had en heeft de heer Zwijnenberg een persoonlijk belang bij de vergunningverlening en de hierop volgende bezwaarprocedure. Het hebben van een persoonlijk belang, betekent echter niet dat dat persoonlijke belang ook per definitie verstrengeld raakt met het publieke belang.

Op grond van de geraadpleegde documentatie en de gevoerde interviews constateren de onderzoekers dat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is geweest van belangenverstrengeling. Er zijn geen aanwijzingen dat de heer Zwijnenberg misbruik heeft gemaakt van zijn invloed en stem als raadslid of zijn invloed en stem als wethouder om een persoonlijk belang veilig te stellen. Er zijn tevens geen aanwijzingen dat de heer Zwijnenberg ten eigen bate of ten bate van een ander waarmee hij persoonlijke betrokkenheid heeft gebruik heeft gemaakt van in het ambt verkregen informatie. De heer Zwijnenberg heeft gebruik kunnen maken van informatie die ook andere inwoners, dus ook de melders, ter beschikking konden krijgen.

2. De heer Zwijnenberg heeft als wethouder (en daarvoor als raadslid) een bijzondere verantwoordelijkheid om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan en daar heeft hij onvoldoende naar gehandeld

Uit de gedragscodes

Artikel 1.1: Een raadslid/wethouder moet actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.



Artikel 4.1: Een raadslid/wethouder betracht maximale openheid als het gaat om zijn eigen beleid en beslissingen en zijn beweegredenen daarbij. Hij handelt in overeenstemming met de Gemeentewet en met de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 6.4: Als een raadslid twijfelt of een handeling die hij wil verrichten of nalaten een overtreding van de gedragscode zou kunnen zijn, wint hij hierover advies in bij de griffier.

Artikel 6.4: Als de wethouder twijfelt of een handeling die hij wil verrichten of nalaten een overtreding van de gedragscode zou kunnen zijn, wint hij hierover advies in bij de gemeentesecretaris.

Een inwoner van de gemeente die tevens raadslid of wethouder is heeft de verantwoordelijkheid om zorgvuldig, open en transparant te handelen. Een raadslid of wethouder is een vertegenwoordiger van de gemeente en wordt door inwoners ook zo gezien. Het is aan het raadslid of de wethouder om, in de woorden van de gedragscodes integriteit, “maximale openheid” te geven over zijn rol of betrokkenheid bij een bepaalde kwestie en “actief en uit zichzelf” de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Met het oog op deze casus vraagt het invullen van die zorgvuldigheid nog meer en actieve inzet, nu het vraagstuk gaat over een onderwerp in de eigen portefeuille.

De heer Zwijnenberg had en heeft als bewoner van de Kapellerlaan 49 een persoonlijk belang bij de vergunningverlening en de hierop volgende bezwaarprocedure. De heer Zwijnenberg heeft aangegeven dat hij net als iedere inwoner het recht heeft om zijn belang te verdedigen. De onderzoekers benadrukken dat hij als raadslid en sinds 13 juli 2022 als wethouder de verantwoordelijkheid had en heeft om (de schijn van) belangenverstrengeling tegen te gaan, zoals verwoord in de gemeentelijke gedragscodes integriteit. Berenschot heeft in de risicoanalyse integriteit de heer Zwijnenberg aanbevolen om juist met het oog op dit risico op geen enkele manier direct of indirect betrokken te raken bij de vergunningverlening. Ondanks dit advies is die betrokkenheid van de heer Zwijnenberg wel ontstaan.

In deze casus lopen zowel in documentatie als in de gevoerde interviews de verschillende rollen van de heer Zwijnenberg door elkaar heen. Dit valt ook op bij de duiding van de precieze betrokkenheid en hoedanigheid bij het optreden van de heer Zwijnenberg ten aanzien van de vergunningaanvraag en de vervolprocedure. De heer Zwijnenberg heeft verklaard dat zijn echtgenote eigenaar is van de woning en dat zij via Allard BV ook de aanvrager van de vergunning is. Daarnaast was bij de vergunningaanvraag ook een architect betrokken. Er zijn dus verschillende personen betrokken geweest bij de vergunningaanvraag. Toch is het steeds de heer Zwijnenberg geweest die over de vergunningaanvraag in contact trad met vertegenwoordigers van de gemeente: de clustermanager VTH, de betrokken stedenbouwkundige, de Commissie beeldkwaliteit en de Commissie behandeling bezwaarschriften. Hoewel tijdens de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften op 1 november naast de heer Zwijnenberg ook de bouwbegeleider aanwezig was, voerde enkel de heer Zwijnenberg het woord. Dit leidt voor verschillende betrokkenen tot onduidelijkheid. Nu hij ondanks het advies van Berenschot toch betrokken is geweest, had de heer Zwijnenberg duidelijker moeten communiceren over zijn rol(len). In zijn stellingname gaat de heer Zwijnenberg er herhaaldelijk vanuit dat de ander – melder, ambtenaar, commissie – er voldoende mee bekend dient te zijn wat zijn verschillende rollen als raadslid, wethouder, inwoner en bewoner zijn, terwijl de kern van het artikel in de gedragscode is dat hijzelf degene is die daar zodanig transparant in moet zijn dat niemand op het idee komt daar een vraag bij te stellen. En als



die vraag komt, past vooral bescheidenheid en een herhaaldelijke uitleg, in plaats van de ander te verwijten dat de vraag gesteld wordt.

Wanneer een raadslid, respectievelijk een wethouder twijfelt over zijn handelen kan hij hier volgens de gedragscodes advies over inwinnen bij de griffier, respectievelijk de gemeentesecretaris. Ook een gesprek met de burgemeester als hoeder van de integriteit is mogelijk. Op het moment dat de heer Zwijnenberg hierover spreekt in het college, voorafgaande aan de hoorzitting, zijn de meningen over of de heer Zwijnenberg kan deelnemen aan de hoorzitting niet eenduidig. In afwezigheid van de burgemeester – een positie die op dat moment vacant is – zou hij er ook voor kunnen kiezen ‘aan de veilige kant’ te gaan staan, maar hij kiest daar niet voor.

De onderzoekers constateren dat de heer Zwijnenberg onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van Berenschot en de voorschriften over het tegengaan van de schijn van belangenverstrengeling uit de gedragscodes integriteit. De heer Zwijnenberg heeft onvoldoende gedaan om actief en uit zichzelf de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan.

3. De opvolging van de risicoanalyses integriteit in Roermond zijn niet goed navolgbaar

Uit de gevoerde interviews blijkt dat de kandidaat-wethouders de resultaten van de risicoanalyses integriteit met elkaar hebben besproken. Mondeling is daarbij afgesproken dat de aanbevelingen van Berenschot zouden worden opgevolgd. Uit de documentatie valt niet af te leiden dat dit schriftelijk is vastgelegd. De aanbevelingen van Berenschot zijn ook niet nader geoperationaliseerd in de vorm van concrete afspraken. Het is ook niet uit de documentatie te herleiden in hoeverre er binnen de organisatie is gecommuniceerd over de aanbevelingen, wat dit voor betrokken ambtenaren zou betekenen en hoe zij hiermee zouden moeten omgaan. Dit leidt volgens de onderzoekers tot interpretatievrijheid en vrijblijvendheid. Illustratief is de bespreking over het al dan niet deelnemen van de heer Zwijnenberg aan de hoorzitting van de Commissie behandelen bezwaarschriften in de collegevergadering van 25 oktober 2022. Het college kwam hier namelijk niet tot een eenduidige lijn. Daarbij moet vermeld worden dat de burgemeester (die conform de Gemeentewet de taak heeft de bestuurlijke integriteit te bevorderen) niet bij deze collegevergadering aanwezig was.

Het niet operationaliseren van de beheersmaatregelen leidt binnen de organisatie tot eigen handelen en het maken van eigen afwegingen. Proactief communiceren binnen de organisatie over mogelijke knelpunten en hoe deze worden opgelost, in dit geval direct na het bespreken van de risicoanalyses in het college en door middel van het onderbrengen van de casus bij een andere wethouder, kan dit voorkomen. Datzelfde geldt voor de communicatie richting omwonenden. In vergelijkbare situaties in andere gemeenten hebben wij geadviseerd om bij aanstelling van de wethouder aan omwonenden te communiceren dat uit de risicoanalyse integriteit is gebleken dat er sprake is van een persoonlijk belang van de kandidaat wethouder bij – in dit geval – de aangevraagde vergunning. Daarbij kan aangegeven worden dat een wethouder net als ieder ander rechten heeft als inwoner, maar dat vanwege de zuiverheid de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit dossier bij een andere wethouder ligt, en dat dit binnen de gemeentelijke organisatie duidelijk is gemaakt.

In de interviews is aangegeven dat de collegebesluiten over de vergunningaanvraag en de bezwaarprocedure in mandaat zijn genomen, conform de mandaatregeling van de gemeente Roermond. Een inwoner kan echter niet zien of een wethouder als inwoner of als wethouder betrokken is of



werkzaamheden verricht. Hetzelfde geldt voor het college van burgemeester en wethouders als geheel. Menig inwoner zal nog nooit van een mandaatregeling hebben gehoord. Een mandaatregeling of niet, het college blijft eindverantwoordelijk voor de besluiten die in naam van het college worden genomen. En dient daarover dus transparant en helder te communiceren richting relevante betrokkenen wanneer zich een kwestie voordoet die betrekking heeft op een collegelid.

4. Er is in Roermond te weinig vastgelegd over het contact tussen ambtenaren enerzijds en raadsleden of wethouders anderzijds

In de gedragscodes integriteit van de gemeente Roermond staat dat een raadslid of wethouder niet ten eigen bate of ten bate van een ander gebruik maakt van de in de uitoefening van het ambt verkregen informatie. Als raadslid en als wethouder heeft de heer Zwijnenberg een andere positie en invloed ten opzichte van ambtenaren dan andere inwoners. Raadsleden en wethouders moeten zich bewust zijn van die positie en invloed en dienen daar zorgvuldig mee om te gaan.

De gemeente Roermond kent geen op schrift gestelde richtlijnen voor raadsleden en wethouders over hoe zij in contact treden met de ambtelijke organisatie, anders dan het uitgangspunt dat ambtenaren met respect moeten worden benaderd (zoals verwoord in artikel 5 van beide gedragscodes integriteit van de gemeente). Uit de gesprekken komt naar voren dat ambtenaren bij knelpunten in- of vraagstukken bij het contact met een raadslid of een wethouder in overleg kunnen treden met hun directe leidinggevende of de betrokken manager. Ambtenaren kunnen bij het vermoeden van misstanden terugvallen op het ambtelijk integriteitsbeleid, het omgangsvormenbeleid en de regeling vermoeden misstanden van de gemeente Roermond. Het verdient aanbeveling om periodiek in de organisatie aandacht te vragen voor deze regelingen en in het algemeen over hoe raads- en collegeleden en ambtenaren zich tot elkaar dienen te verhouden in onderling contact. In het bijzonder verdient het aanbeveling om het gesprek te voeren en eenduidige afspraken te maken over hoe wordt omgegaan met gevallen waarbij een raads- of collegelid persoonlijk belang heeft bij een besluit waar een ambtenaar over adviseert.



5. Zienswijzen

5.1. Zienswijze Vincent Zwijnenberg

ZIENSWIJZE

Integriteitsmeldingen als wapen in een burencollict

Integritisme

Toeval bestaat niet. Juist in de afgelopen week verschijnt in De Volkskrant een artikel over *"Burgemeesters maken zich zorgen over aanvallen op de integriteit van bestuurders"*¹. Uit een enquête van De Volkskrant onder Nederlandse gemeenten volgt dat de helft van de burgemeesters zich zorgen maakt over 'integritisme', het onterecht ter discussie stellen van de integriteit van bestuurders, raadsleden en ambtenaren. *'Het is een vorm van democratische sabotage. Door telkens bestuurders of ambtenaren te beschuldigen van niet-integer gedrag, strooi je enorm veel zand in de machine'*. Burgemeester Roest van Bloemendaal noemt het fenomeen een *'onzichtbare vorm van ontwrichting'* en een andere deskundige hoopt dat *'het Bloemendaalse kunstje van telkens de integriteitskaart trekken'* niet wordt afgekeken.

'Positie of persoon van de bron' niet (volgens opdracht) onderzocht

Ook ik heb zorgen over deze ontwikkeling. Ik heb mijn zorgen vanaf het eerste moment kenbaar gemaakt bij de Permanente Werkgroep Integriteit (PWI) en Necker van Naem (Necker). Melders hebben hun integriteitsklacht niet alleen bij de burgemeester ingediend. Ook in de beroepsprocedure bij de bestuursrechter hebben zij diverse keren de integriteitskaart getrokken. De meldingen en de beroepsprocedure bij de rechtbank zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Dat is ook de reden waarom ik al meteen in het procesgesprek op 22 juni 2023 aandacht heb gevraagd voor 'positie of persoon van de bron'² (lees: de melders). 'Positie of persoon van de bron' klemde eerder al omdat de gemankeerde PWI in haar vooronderzoek hieraan voorbij is gegaan³. Van de griffier ontvang ik het bericht dat de burgemeester en de PWI na het procesgesprek op 30 juni 2023 aan Necker hebben laten weten ervan uit te gaan dat rol en positie van de melders in het onderzoek aandacht krijgen als onderdeel van onderzoeksvraag 2⁴. Toen ik in mijn interview op 17 augustus 2023 opmerkte dat Necker hierop niet heeft gereageerd, kreeg ik enkele dagen later van Necker de bevestiging dat zij van dit bericht melding zullen maken in het onderzoeksrapport en daaraan alsnog opvolging geven⁵. In mijn reactie op de feitenreconstructie van Necker heb ik voor de derde keer hier aandacht voor gevraagd⁶. Necker heeft verzuimd opvolging te geven aan de aanvullende (onderzoeks)opdracht van de burgemeester/PWI.

Wat betekent dit? Uit het rapport volgt niet dat de twee meldingen van mijn beide burens afkomstig zijn. Dat er sprake is van een burencollict over een omgevingsvergunning voor een bijgebouw in de achtertuin wordt niet opgemerkt. Necker probeert weg te blijven van de bestuursrechtelijke procedure die melders zijn gestart tegen de vergunningverlening door

¹ De Volkskrant, *"Burgemeesters maken zich zorgen over aanvallen op de integriteit van bestuurders"*, 15 september 2023.

² Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van raad of college, bladzijde 2.

³ Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van raad of college, bladzijde 2.

⁴ Email van 13 juli 2023 van griffier aan mij met cc aan burgemeester en Necker.

⁵ Email van 21 augustus 2023 van Necker aan mij.

⁶ Email van 12 september 2023 van mij aan Necker, bladzijde 3 van het bijgevoegde document.



het vorige college, terwijl melders in deze procedure uitvoerig aandacht hebben geschonken aan de door hen veronderstelde (schijn van) belangenverstrengeling. Necker miskent dat melders persoonlijke belangen hebben (gehad) bij de integriteitsmelding: het onder druk zetten van de burgemeester in de fase van 23 februari 2023 tot 26 april 2023, een pressiemiddel om mij tijdens de zitting van de rechtbank op 18 april 2023 toe te laten geven aan de wensen van melders en het verkrijgen van een wapen om te gebruiken in de beroepsprocedure (of in hoger beroep bij de Raad van State) tegen de gemeente als verweerder en/of om mij publiekelijk te beschadigen wanneer ik hun wensen niet inwillig.

Necker beperkt zich in haar feitenreconstructie tot de vermelding dat beide melders op 24 februari 2023 pro forma beroep hebben ingediend bij de Rechtbank Limburg tegen het collegebesluit waarin hun bezwaren ongegrond zijn verklaard. Necker gaat voorbij aan de aanvullende gronden van het beroepsschrift van melders⁷, het verweerschrift van het college⁸, de inbreng van het college tijdens de zitting van 18 april 2023, het aanvullend verweerschrift van het college⁹, de reactie van melders op het verweerschrift en het aanvullend verweerschrift van het college¹⁰, het tweede aanvullend verweerschrift van het college¹¹ in reactie op de reactie van melders, de brief van melders met als bijlage de gedragscodes¹², het tweede aanvullend verweerschrift van het college¹³ en het feit dat ik (opnieuw) afstand heb gedaan van mijn recht op het verdedigen van mijn eigen belang op 7 september 2023 door niet tijdens de zitting van de Rechtbank aanwezig te zijn. In alle processtukken wordt door melders ingegaan op (schijn van) belangenverstrengeling en reageert het college in mandaat (zonder enige betrokkenheid van mijn kant) afwijzend op de stellingnames van melders over (schijn van) belangenverstrengeling.

Een melding van schijn van belangenverstrengeling moet tegen deze achtergrond de opmaat zijn tot een onderzoek waarbij ook de positie en de belangen van de melder(s) onder de loep worden genomen¹⁴.

Het actief en uit zichzelf tegengaan van schijn van belangenverstrengeling als open norm

Uit de gedragscodes volgt dat een raadslid/wethouder actief en uit zichzelf de schijn van belangenverstrengeling moet tegengaan en maximale openheid dient te betrachten als het gaat om zijn eigen beleid en beslissingen en zijn beweegredenen daarbij, waarbij hij handelt in overeenstemming met de Gemeentewet en met de Wet openbaarheid van bestuur¹⁵.

Laat ik vooropstellen dat beide normen zogeheten open normen zijn. Kenmerkend voor open normen is dat de vraag of er sprake is van het actief en uit zichzelf tegengaan van schijn van belangenverstrengeling beantwoord moet worden van casus tot casus, van tijdsgewricht tot tijdsgewricht. Het is onmogelijk gebleken wat wel of niet acceptabel, goed, voldoende of onvoldoende is in landelijke of lokale wetgeving vast te leggen. Het ontbreekt aan een

⁷ Brief van 24 maart 2023 van melders aan Rechtbank Limburg

⁸ Brief van 12 april 2023 van college aan Rechtbank Limburg

⁹ Brief van 5 juni 2023 van college aan Rechtbank Limburg

¹⁰ Brief van 11 juli 2023 van melders aan Rechtbank Limburg

¹¹ Brief 26 juli 2023 van college aan Rechtbank Limburg

¹² Brief van 24 augustus 2023 van melders aan Rechtbank Limburg

¹³ Brief van 5 september 2023 van college aan Rechtbank Limburg

¹⁴ Zie ook "Een melding van een integriteits-schending kan een integriteitschen-ding op zich zijn", hoofdredactioneel commentaar van Pieter Klok, De Volkskrant, 18 september 2023, pagina 12.

¹⁵ Gedragscodes voor raadsleden en wethouders van de gemeente Roermond, artt. 1.1 en 4.1



wettelijk of bestuurlijk normenkader op grond waarvan kan worden geoordeeld of er sprake is van (on)voldoende actief en uit zichzelf tegengaan van schijn van belangenverstrengeling. De open norm van de gedragscodes sluit aan bij wat in het privaatrecht wordt geduid als 'redelijkheid en billijkheid' of 'goed werkgeverschap'. Necker maakt niet transparant aan welk wettelijk of bestuurlijk normenkader voor het tegengaan van schijn van belangenverstrengeling zij objectief heeft getoetst om tot haar oordeel te komen. Bij de totstandkoming van haar oordeel lopen de rollen van onderzoeker, wetgever en rechter onnavolgbaar door elkaar! Als het gaat om het betrachten van maximale openheid geeft Necker nergens aan waar ik in strijd met de Gemeentewet of met de Wet openbaarheid van bestuur zou hebben gehandeld. De norm die zij kennelijk in andere gemeenten heeft geadviseerd¹⁶ is niet van toepassing in Roermond en kan in deze casus dus niet als toetsingsmaatstaf worden gehanteerd.

Het actief en uit zichzelf tegengaan van schijn van belangenverstrengeling niet volledig onderzocht

Tijdens het interview, dat erop gericht zou moeten zijn geweest een juist en volledig beeld te verkrijgen over het feitencomplex, ben ik door Necker niet bevraagd op mijn inspanningen om actief en uit eigen beweging de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Hierdoor ontstaat een eenzijdig en onvolledig beeld van het feitencomplex, waaraan later door Necker wel een weging en oordeel wordt verbonden. Ik vind dit onzorgvuldig, omdat ik mij wel degelijk op diverse momenten heb ingespannen om actief en uit eigen beweging de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan:

1. Ik heb bij aanvang van het gesprek met de clustermanager VTH en de stedenbouwkundige op 28 april 2022 expliciet verklaard te spreken namens mijn echtgenote als eigenaar van de woning, als inwoner van de gemeente Roermond en als bewoner van Kapellerlaan 49. Ik heb mij pertinent niet geïdentificeerd als raadslid.
2. Ik heb bij aanvang van het gesprek met de Commissie Beeldkwaliteit op 13 juni 2022 mijn architect verontschuldigd en expliciet verklaard te spreken namens mijn echtgenote als eigenaar van de woning, als inwoner van de gemeente Roermond en als bewoner van Kapellerlaan 49. Om de eigenaar van de onroerende zaak te kunnen vertegenwoordigen, heb ik een machtiging overgelegd. Ik heb mij pertinent niet geïdentificeerd als raadslid. Dat mijn architect voor het overleg met de Commissie Beeldkwaliteit was verhinderd, valt mij niet aan te rekenen. Het tijdsverloop tussen uitnodiging (donderdag 9 juni 2022) en overlegmoment (maandag 13 juni 2022) was te kort voor hem om nog te kunnen schuiven in zijn agenda.
3. Tijdens mijn raadslidmaatschap heb ik bewust (actief) geen enkel contact gehad met een wethouder of de burgemeester over de aangevraagde omgevingsvergunning. In mijn contacten met ambtenaren heb ik nooit mijn rollen als inwoner en raadslid vermengd.
4. Tijdens mijn wethouderschap heb ik bewust (actief) geen enkel contact gehad met de ambtelijke organisatie over de bezwaarschriften- of beroepsprocedure rond de

¹⁶ Concept-rapport Necker, bladzijde 23, "in vergelijkbare situaties in andere gemeenten hebben wij geadviseerd om bij aanstelling van de wethouder aan omwonenden te communiceren dat uit de risicoanalyse integriteit is gebleken dat er sprake is van een persoonlijk belang van de kandidaat wethouder bij – in dit geval – de aangevraagde vergunning. Daarbij kan aangegeven worden dat een wethouder net als ieder ander rechten heeft als inwoner, maar dat vanwege de zuiverheid de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit dossier bij een andere wethouder ligt, en dat dit binnen de gemeentelijke organisatie is duidelijk gemaakt".



verleende omgevingsvergunning.

5. Tijdens mijn wethouderschap heb ik bewust (actief) niet deelgenomen aan ambtelijke en/of bestuurlijke beraadslagingen of besluitvorming die betrekking had op de bezwaar- of beroepsprocedure tegen de verleende omgevingsvergunning voor Kapellerlaan 49.
6. Tijdens de collegevergadering van 25 oktober 2022 heb ik mijn dilemma al of niet aanwezig zijn bij de hoorzitting van de Commissie behandeling bezwaarschriften actief en uit eigen beweging ter discussie gesteld. Dat deze vergadering niet door de burgemeester maar door de loco-burgemeester werd voorgezeten, doet hieraan niets af. Ook de gemeentesecretaris is hierbij expliciet naar zijn oordeel gevraagd (overeenkomstig artikel 6.4 van de Gedragscode voor wethouders van de gemeente Roermond). Tijdens dit overleg is geen eenduidig oordeel ontstaan.
7. Tijdens de hoorzitting van 1 november 2022, waar ik volgens de uitnodiging van de Commissie behandeling bezwaarschriften als derde-belanghebbende aanwezig kon zijn, heb ik mij maximaal terughoudend opgesteld en mijn spreken beperkt tot het beantwoorden van aan mij gestelde vragen. Ik betreur het dat Necker niet alle feiten die wij hierover met elkaar hebben gedeeld tijdens het interview in de feitenreconstructie heeft weergegeven. Als derde-belanghebbende ben je geen procespartij. De burens zijn de eisende partij en de gemeente voert het verweer. Ik was met mijn bouwbegeleider aanwezig. Mijn bouwbegeleider had eventuele bouwtechnische vragen van de Commissie, de burens of de gemeente kunnen beantwoorden. Voor het overige kent hij het dossier niet. Er zijn aan hem geen vragen gesteld. Dat verklaart waarom hij niets heeft gezegd. Ik had als toehoorder niet het voornemen om iets te zeggen.
Aan de overgelegde feitenreconstructie dient het volgende te worden toegevoegd. De voorzitter startte de openbare hoorzitting met een voorstelrondje. Ik heb mij, in navolging en in aanwezigheid van en dus in maximale openheid voor de burens, voorgesteld als 'Vincent Zwijnenberg, woonachtig aan de Kapellerlaan 49'. Hiermee heb ik expliciet verklaard als inwoner en bewoner aanwezig te zijn. Dat hierover geen enkele onduidelijkheid heeft bestaan, anders dan Necker stelt in haar weging, volgt ook uit de brief van 9 november 2022 van melders aan het college¹⁷ waarin melders het volgende over mijn hoedanigheid tijdens de hoorzitting hebben weergegeven: *"Tijdens de hoorzitting op dinsdag 1 november jongstleden was de heer Zwijnenberg als bewoner van Kapellerlaan 49 in de hoedanigheid van vergunninghouder aanwezig"*. Necker verzuimt aan deze brief aandacht te besteden in haar feitenreconstructie. Uit de feitenreconstructie van Necker volgt wel dat ik zonder uitzondering passief in de vergadering van de Commissie aanwezig ben geweest. Uit de verslaglegging van de hoorzitting volgt namelijk dat ik uitsluitend op momenten dat mij persoonlijk een vraag werd gesteld iets heb gezegd. Anders geformuleerd, wanneer mij geen vragen waren gesteld, had ik ook niets gezegd. Necker gaat hieraan ten onrechte voorbij.
8. Tijdens de collegevergadering van 11 april 2023 heb ik mijn dilemma al of niet aanwezigheid bij de zitting van de Rechtbank Limburg op 18 april 2023 actief en uit eigen beweging aan de orde gesteld. Collegebreed is mij toen ontraden hierbij aanwezig te zijn. Ik heb opvolging gegeven aan dit advies, waardoor melders in een voordeligere procespositie kwamen te verkeren.

¹⁷ Brief van 9 november 2022, ingekomen 10 november 2022, van melder 1 aan het college.



9. Tijdens de collegevergadering van 5 september 2023 heb ik actief en uit eigen beweging mededeling gedaan dat er op 7 september 2023 opnieuw een zitting plaatsvindt van de Rechtbank Limburg en dat ik hierbij niet aanwezig zal zijn. Ik heb Necker hierover geïnformeerd¹⁸ en zij heeft verzuimd dit feit toe te voegen aan de feitenreconstructie.
10. Tijdens de zitting van de Rechtbank Limburg op 7 september 2023 ben ik niet aanwezig geweest. Melders kwamen op dat moment opnieuw en voor de tweede keer in een voordeligere procespositie te verkeren. Ik heb vanwege de dreiging van een nieuwe klacht wegens schijn van belangenverstrengeling van de burens actief en uit eigen beweging zelfs mijn (burger)recht op eigen verdediging ex artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) opgegeven! Ik heb Necker hierover geïnformeerd¹⁹ en zij heeft verzuimd dit feit toe te voegen aan de feitenreconstructie.
11. Uit het verweerschrift van het college²⁰ volgt dat het bijgebouw van melder 2 op Kapellerlaan 47 in strijd is met de verleende bouwvergunning en/of de huidige wet- en regelgeving. Om niet opnieuw bij melders een discussie over schijn van belangenverstrengeling te laten ontstaan, hebben mijn echtgenote en ik actief en uit eigen beweging tot op heden geen handhavingsverzoek bij het college ingediend.
12. Om actief en uit eigen beweging de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, hebben mijn echtgenote en ik tot op heden geen omgevings- en of monumentenvergunning ingediend voor het plaatsen van zonnepanelen op ons gemeentelijk monument bij het college.
13. En – tenslotte – hebben wij actief en uit eigen beweging de schijn van belangenverstrengeling tegengegaan door geen subsidieverzoek in te dienen voor het plaatsen van zonnepanelen op onze woning bij het college.

Doordat alleen al deze 13 punten niet in de onderzoekaankpak van Necker zijn uitgevraagd, ten onrechte hierdoor niet in het gereconstrueerde feitencomplex zijn beland en hiermee buiten de weging zijn gehouden, heeft Necker geen juiste conclusie kunnen trekken.

Opvolging aanbeveling Berenschot

De eindrapportage van de risicoanalyse door Berenschot is van 17 juni 2022. Op dat moment was de veronderstelling dat de aangevraagde omgevingsvergunning verleend zou worden door het nieuwe college. Op deze situatie ziet de aanbeveling van Berenschot toe. De omgevingsvergunning is echter reeds door het destijds zittende college verleend op 4 juli 2022. Het nieuwe college trad pas op 13 juli 2022 aan. Necker gaat in haar weging en conclusies hieraan voorbij. Necker gaat eveneens voorbij aan het feit dat over een aanvraag omgevingsvergunning niet door de gemeenteraad wordt besloten en dat het nieuwe college op geen enkele manier enige bemoeienis heeft gehad met de vergunningverlening door het vorige college en met de bezwaar- en beroepsprocedure van melders. Necker gaat ook voorbij aan het feit dat op verzoek van de bestuursrechter met de bouw nog niet is gestart. Dat de aanbevelingen van Berenschot niet nader zijn geoperationaliseerd in de vorm van concrete afspraken, dat niet te herleiden valt in hoeverre er binnen de organisatie is

¹⁸ Mail van mij aan Necker, 12 september 2023, zie bijlage Reactie op feitenreconstructie van Necker van 13 september 2023, bladzijde 12.

¹⁹ Mail van mij aan Necker, 12 september 2023, zie bijlage Reactie op feitenreconstructie van Necker van 13 september 2023, bladzijde 12.

²⁰ Brief van 12 april 2023 van college aan Rechtbank Limburg, nummer 24192-2023, bladzijde 3.



gecommuniceerd over de aanbevelingen, wat dit voor de betrokken ambtenaren zou betekenen en hoe zij hiermee zouden moeten omgaan, valt onder de collectieve verantwoordelijkheid van het college en is niet specifiek mij te verwijten. Dat geldt evenzeer voor de wijze waarop collegebesluiten in mandaat worden genomen en de communicatie hierover richting betrokkenen. Ook wordt voorbij gegaan aan de vervangingsregeling die tijdens het constituerend beraad van het college is afgesproken ten aanzien van de overdracht van de in de aanbevelingen met name genoemde dossiers²¹, waaronder deze kwestie. Dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk goed functioneert, volgt uit de wijze waarop vervolg is gegeven aan de ingebrekestelling²² van mijn echtgenote en haar Woo-verzoek²³. In beide trajecten was mijn plaatsvervanger het bestuurlijke aanspreekpunt voor de ambtelijke organisatie en ben ik op geen enkele wijze bij de afhandeling hiervan betrokken geweest. Necker besteedt hieraan geen aandacht.

Opmerkingen over de redactie van het rapport

1. Uit hoofdstuk 1.4 kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat er aan mijn kant sprake zou zijn geweest van onwil. Dat laatste is zeker niet het geval geweest. Ik hecht wel zeer aan een zorgvuldige procesgang. De doorhalingen hebben betrekking op vrijwaringsbedingen op het vlak van aansprakelijkheid in mijn nadeel en ten gunste van Necker. In het procesgesprek van het onderzoek op 22 juni 2023 is de afspraak gemaakt dat mijn feitenverificatie door Necker wordt verwerkt in het rapport en niet als addendum wordt toegevoegd. Ik wenste van deze afspraak niet af te wijken. Ik betreur het dat Necker deze passages niet waardenvrij heeft verwoord.
2. Het verbaast mij dat er in alinea 1 van hoofdstuk 3.3 plotseling een nieuwe laatste zin is toegevoegd. Uit deze nieuwe zin kan de indruk ontstaan dat het aan mij zou hebben gelegen dat er geen afspraak heeft plaatsgevonden. Uit diverse interviews is gebleken dat er op 9 maart 2022 een afspraak heeft plaatsgevonden tussen melder 1 en mij en heb ik Necker desgevraagd een ononderbroken overzicht verstrekt van het appverkeer tussen 2 maart 2022 en 17 augustus 2022²⁴. Uit het appverkeer volgt dat er een afspraak was gepland voor 19 april 2022 en dat deze door toedoen van melder 1 geen doorgang heeft gevonden. Ik betreur het dat Necker hieraan geen aandacht heeft geschonken en hierdoor ruimte biedt voor onjuiste beeldvorming.

Concluderend en afrondend

Het ontbreekt aan redelijke gronden om mij het verwijt te maken dat ik 'onvoldoende' zou hebben gehandeld de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Ik heb alles gedaan wat redelijkerwijs mogelijk is om ook de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Het feitenonderzoek is niet zorgvuldig uitgevoerd, waardoor er op basis van een onvolledig beeld van de werkelijkheid een onjuiste conclusie is getrokken.

²¹ Mail van mij aan Necker, 12 september 2023, zie bijlage Reactie op feitenreconstructie van Necker van 13 september 2023, bladzijde 4.

²² Brief echtgenote aan gemeente vanwege overschrijding verdagingstermijn Commissie behandeling bezwaarschriften, 24 december 2022.

²³ Brief echtgenote aan gemeente, 11 december 2022, waarin alle stukken zijn opgevraagd binnen de documentdefinitie van de Woo die zijn gewisseld tussen bureaus en gemeente over de aanvraag omgevingsvergunning en in het kader van de bezwaarprocedure.

²⁴ Mail van mij aan Necker van 17 augustus 2023 met screenshots van het appverkeer in de uitgevraagde periode.



5.2. Zienswijze opdrachtgever

ZIENSWIJZE

Roermond, 19 september 2023

Op 23 mei 2023 is door de Permanente Werkgroep Integriteit (hierna: PWI), met de burgemeester van Roermond als voorzitter en de griffier als secretaris, opdracht verleend aan Necker van Naem Integriteit B.V. (hierna: Necker) om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de mogelijke schijn van belangenverstrengeling door wethouder Vincent Zwijnenberg (hierna: Zwijnenberg).

De PWI heeft op 16 september 2023 van Necker hun rapport ontvangen getiteld 'Onderzoek meldingen integriteit wethouder'. Ik gebruik deze zienswijze ook om een kleine kanttekening te plaatsen bij de vóór-fase van het onderzoek, zeg maar voordat de procedurele start van de werkzaamheden plaats ging vinden. Daarna zal ik een reactie geven op de wegingen in hoofdstuk 4 en de conclusies toetsen aan het doel van het onderzoek zoals in het rapport vermeld op pagina 4 alsmede de conclusies plaatsen naast de door Necker samengevatte meldingen die door melders gedaan zijn op de pagina's vier en vijf.

Inleidend geef ik nog aan dat de procedure die de PWI dit keer gevolgd heeft een andere is dan zij tot dan toe volgde. Naast de rol van de burgemeester als voorzitter en de griffier als secretaris waren er vanaf de start in 2014 twee vaste permanente leden. Per 1 mei 2023 hebben de twee permanente leden afscheid genomen. Als voorzitter van de PWI heb ik de gemeenteraad van Roermond voorgesteld haar integriteitsbeleid en de rol van de PWI daarin te herijken onder leiding van de nieuwe burgemeester die per september 2023 zou aantreden. Om die reden is bij de melding over Zwijnenberg incidenteel gebruik gemaakt van een extern bureau.

De rol van de burgemeester was uiteindelijk tweeledig. Als voorzitter van de gemeenteraad was ik voorzitter van de PWI en heb op die wijze toegezien op een zorgvuldige procedure. Als voorzitter van het College van burgemeester en wethouders ben ik betrokken geraakt nadat Zwijnenberg het College informeerde dat genoemde melding ontvangen was. Dat heeft hij gedaan op dinsdag 30 mei 2023 nadat de PWI hem de week daarvoor op de hoogte had gesteld van de ontvangen melding.

1 Vóór-fase van het onderzoek

Necker gaat in haar rapportage uitgebreid in op de vóór-fase van het daadwerkelijke onderzoek. Dat betreft met name de paragraaf op pagina 6 getiteld 'akkoordverklaring betrokkene'. Tijdens het kennismakingsgesprek van twee medewerkers van Necker, Zwijnenberg en de twee leden van de PWI dat plaatsvond op 22 juni 2023 op het stadhuis van Roermond, is door Necker nadrukkelijk aangegeven dat het onderzoek op dat moment nog niet begonnen was. Er werd door de aanwezigen van gedachten gewisseld over hoe het onderzoek zal verlopen en welke stappen gezet zullen worden. In dat gesprek zijn ook wederzijds verduidelijkingen aangegeven bij de stukken die ter ondertekening voorlagen onder meer omdat Necker tot op dat moment nog uit moest gaan van (alleen) de feiten die door melders opgevoerd waren en door onderzoek nog niet geverifieerd konden zijn. Na de uitgewisselde inzichten zijn Necker, Zwijnenberg en de PWI een aantal dagen later akkoord gegaan met de toen voorliggende documenten waarmee dus die gewijzigde en ondertekende documenten de start vormen van het onderzoek.



Ik acht deze nadere duiding van belang om aan te geven dat alle gesprekspartners door middel van vraag en antwoord tot een gedragen inzicht zijn gekomen.

Tweedens staat in diezelfde paragraaf op pagina zes dat de PWI Necker verzocht heeft de rol en positie van melders in het onderzoek aandacht te geven als onderdeel van onderzoeksvraag 2. Dat is niet gebeurd. Feit is echter dat melders in een juridische procedure verwickeld zijn met de gemeente, tijdens welke de aanleiding is ontstaan tot het sturen van de brief met de meldingen. Het zijn dus geen willekeurige melders maar melders met een juridisch belang in een analoge procedure die tijdens het onderzoek (helaas) verweven zijn met elkaar. Juist vanwege deze laatste omstandigheid is het van belang de duiding wel te benoemen.

2 Weging (hoofdstuk 4)

Weging 1: *er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van belangenverstrengeling*: ik onderschrijf de conclusies als door Necker getrokken.

Weging 2: *de heer Zwijnenberg heeft als wethouder (en daarvoor als raadslid) een bijzondere verantwoordelijkheid om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan en daar heeft hij onvoldoende naar gehandeld*: ik onderschrijf dat Zwijnenberg die verantwoordelijkheid had en heeft maar bestrijdt dat hij daar onvoldoende naar heeft gehandeld. Hier wreekt zich, zoals elders in het onderzoek is aangegeven, dat rollen van bewoner/derde-belanghebbende en iemand die actief is in het openbaar bestuur door elkaar lopen. Dat is ook niet te vermijden. In dit geval waren de melders, zijnde de naaste burens van Zwijnenberg, op de hoogte van de rol en positie van Zwijnenberg. Ook gezien de (juridische) kennis die melders anderszins hebben en gezien het feit dat melders in een procedure verwickeld zijn met de gemeente, mag worden verondersteld dat zij niet 'zomaar' melders zijn maar melders die van de hoed en de rand weten.

Weging 3: *de opvolging van de risicoanalyses integriteit in Roermond zijn niet goed navolgbaar*: ik onderschrijf deze conclusie. Na de risicoanalyses integriteit die voorafgaand aan hun benoeming vertrouwelijk gerapporteerd zijn aan de wethouders en vertrouwelijk ter inzage hebben gelegen voor leden van de gemeenteraad, hadden de aanbevelingen intern en voor zover relevant extern van acties voorzien moeten worden. In dat geval hadden bijvoorbeeld melders een expliciet bericht kunnen ontvangen dat, waar het betreft de portefeuille van Zwijnenberg, de procedure waar melders bij betrokken waren niet onder zijn verantwoordelijkheid maar onder die van een andere wethouder zouden vallen.

Weging 4: *er is in Roermond te weinig vastgelegd over het contact tussen ambtenaren enerzijds en raadsleden of wethouders anderzijds*: ik onderschrijf dat het verstandig is dat de nieuwe burgemeester en nieuwe gemeentesecretaris zich hier op korte termijn over buigen.

3 Toetsing van de wegen/conclusies aan het doel

Ik kan bevestigend antwoorden op de vraag of Necker voldaan heeft aan de omschreven doelstelling op pagina vier van het rapport. Natuurlijk heeft Necker een keus moeten maken in wie wel of niet te interviewen en welke bronnen al dan niet te raadplegen. De neiging had ook kunnen ontstaan om diverse annex-vragen mee te nemen. Maar Necker heeft zich zoveel mogelijk beperkt tot de feitelijkheden die gerelateerd zijn aan de brief die door melders aan de burgemeester is geadresseerd.

4 Beoordeling van de meldingen naar aanleiding van de rapportage van Necker

Er zijn om de melding samen te vatten door Necker vijf punten genoemd, op de pagina's vier en vijf. Ik concludeer op basis van de feiten in het rapport en de toegepaste weging dat er ten aanzien van geen van de vijf punten aanleiding is om Zwijnenberg te verwijten dat hij de schijn van belangenverstrengeling heeft gewekt.



- Nergens is aangetoond dat sec de aanwezigheid van Zwijnenberg heeft geleid tot het veranderen van mening door de commissie beeldkwaliteit; dat kwam namelijk doordat het plan *op verzoek van de commissie en van het college was aangepast*.
- Zwijnenberg heeft tijdens genoemde hoorzitting alleen *desgevraagd* de voorzitter van de commissie voorzien van *feitelijke informatie*.
- Zwijnenberg wist dat de melders bezwaar hadden aangetekend doordat in een overleg van hem als derde-belanghebbende met de gemeente *de WABO-medewerker zich dit liet ontvallen* dus hij wist het niet vanuit functioneel overleg waar hij als wethouder bij betrokken was.
- Nergens is gebleken dat Zwijnenberg onwaarheden en onvolledigheden heeft genoemd.
- Zwijnenberg heeft niet als wethouder opgetreden in de bezwaarprocedure en heeft zich overigens ook niet gemengd in, noch is betrokken geweest bij, de ambtelijke- en bestuurlijke besluitvorming; het ware beter geweest als dit aan het begin van deze college-periode expliciet zou zijn vastgelegd. Het enkele feit dat zijn beroep 'wethouder' is kan Zwijnenberg in deze niet aangerekend worden.

Afrondend. Het is goed dat een procedure bestaat om de schijn van belangenverstrengeling te kunnen melden en onafhankelijk te kunnen laten onderzoeken. Doordat melders niet van alle feiten op de hoogte waren cq konden zijn is de schijn ontstaan zoals in hun brief gemeld. Die schijn is echter door het onderzoek van Necker weerlegt. Necker geeft in haar rapport een aantal suggesties mee die kunnen helpen om dergelijke onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen. Ik ga er van uit dat deze de komende maanden opgepakt gaan worden.

Onno Hoes, waarnemend burgemeester van Roermond, voorzitter Permanente Werkgroep Integriteit



6. Nawoord

In dit nawoord wordt een reactie gegeven op de zienswijzen van de burgemeester en de heer Zwijnenberg.

De burgemeester duidt op onduidelijkheden in de tekst. Deze zijn in deze definitieve rapportage door middel van het toevoegen van een aantal voetnoten verwerkt. De tekst van de hoofdtekst is daarmee niet anders dan die waar de heer Zwijnenberg zijn zienswijze op heeft gegeven.

Dan de inhoud van de zienswijze van de heer Zwijnenberg. Een integriteitsmelding door inwoners kan worden gerelativeerd door te wijzen op het belang dat melders hebben, gezien de lopende juridische procedure. Er kan ook voor worden gekozen om dat buiten beschouwing te laten. Iedere inwoner van Roermond kan een integriteitsmelding doen, ongeacht wie zijn of haar burens zijn, ongeacht lopende juridische procedures. Dat zijn ook geen relativiserende factoren in de normen die de gemeente Roermond heeft gesteld in het protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door bestuurders. De open norm – zoals de heer Zwijnenberg het zelf noemt – om actief en uit zichzelf de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, is een norm die oproept tot zelfreflectie: ‘Wat heb ik gedaan of nagelaten waardoor de ander mij hierop aanspreekt?’ Gezien de zienswijze constateren wij dat de melding én dit onderzoek dat niet op gang heeft gebracht. Het is precies die zelfreflectie die nodig is om te voorkomen dat bestuurders in een situatie komen waarin er meldingen tegen hen worden gedaan.



Bijlage 1. Interviewprotocol



Bijlage: interviewprotocol

Introductie

In dit onderzoek maken wij onder andere gebruik van interviews. Hieronder leest u hoe wij te werk gaan, wat u mag verwachten van ons en wat wij verwachten van u.

Protocol voor interviews

- / Vaststelling van plaats en tijd van het gesprek vindt plaats in onderling overleg. De uitnodiging wordt schriftelijk verzonden. Medewerking vindt plaats op vrijwillige basis. Necker van Naem Integriteit B.V., hierna: "Necker" beschouwt e-mail als een schriftelijk communicatiemiddel.
- / Te interviewen personen ontvangen voorafgaand aan het interview dit protocol en een lijst met de gespreksthema's die tijdens het interview in ieder geval aan de orde zullen komen.
- / Interviews worden afgenomen door twee adviseurs van Necker.
- / Van interviews wordt een verslag gemaakt van de bevindingen die voor het doel van het onderzoek van belang zijn.
- / Verslagen worden binnen vijf werkdagen na het interview ter accordering voorgelegd aan degene met wie het gesprek heeft plaatsgevonden, tenzij daarover andere afspraken zijn gemaakt. Dit ter verificatie van de juistheid van het verslag. Accordering van het verslag door de gesproken persoon betekent ook diens instemming met het gebruik van documentatie waarnaar in het verslag verwezen is.
- / Indien de geïnterviewde niet binnen vijf werkdagen na ontvangst van het verslag hierop inhoudelijk reageert, wordt aangenomen dat de geïnterviewde zich met de inhoud van het verslag en het gebruik van de documentatie akkoord verklaart, tenzij hier tussen de gesprekspartner en de adviseurs andere afspraken over zijn gemaakt.
- / Geïnterviewden ontvangen een exemplaar van de definitieve versie van het verslag.
- / Interviewverslagen zijn werk materiaal voor de adviseurs (en worden dus niet aan de opdrachtgever verstrekt).
- / De definitieve rapportage verstrekt Necker uitsluitend aan de opdrachtgever van deze opdracht en kan alleen worden gebruikt voor het doel van het onderzoek.
- / ~~Necker aanvaardt slechts verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de opdracht en het advies jegens de opdrachtgever onder de met de opdrachtgever overeengekomen condities en slechts bij gebruik voor het doel waartoe het is opgesteld. Necker aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens derden.~~
- / Indien het onderzoeksdossier door de Rijksrecherche of andere partijen op grond van een wettelijke basis wordt gevorderd of Necker openbaarmaking noodzakelijk acht in het kader van een juridische procedure, is Necker bevoegd om (het betreffende deel van) het dossier (zo nodig ook de interviewverslagen) over te dragen.



Handwritten signature and date 17/10.





mijn / zj

- / Door medewerking te verlenen aan een gesprek stemt de gesproken persoon in met de verwerking van persoonsgegevens. De persoonsgegevens worden uitsluitend voor het doel van deze opdracht verwerkt. Nadere informatie hierover is vermeld in ons privacyreglement: <https://www.necker.nl/privacy/>.
- / Met inachtneming van deze voorwaarden vrijwaart de gesproken persoon Necker voor elke aansprakelijkheid ten aanzien van het gebruik van het interview, behoudens indien eventuele schade te wijten is aan opzet of grove schuld van Necker Integriteit B.V.
- / Vragen of opmerkingen over dit protocol kunnen ook bij de start van een interview worden gesteld.
- / Door medewerking te verlenen aan het interview gaat de gesproken persoon akkoord met de in dit protocol weergegeven condities.

Nut akkoord met de doorgezonden tekst



AW
17/10



Bijlage 2. Protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van de raad of college 2016

Het protocol voor mogelijke integriteitsschendingen door leden van de raad of het college van Roermond (d.d. 12 mei 2016) bevat verschillende bepalingen. De tekst van het protocol wordt hieronder in volledigheid weergegeven.

Reikwijdte protocol

Dit protocol moet mede worden gezien in het kader van de aanstaande wijziging van artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet. De wijziging betreft een uitbreiding van dit artikel met een zorgplicht van de burgemeester ten aanzien van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente. Indien collega-bestuurders, ambtenaren, organisaties, bedrijven of burgers een redelijk vermoeden hebben van schending van bestuurlijke integriteit door een raadslid of een wethouder van de gemeente Roermond kunnen zij een melding doen bij de burgemeester van de gemeente Roermond.

Definities

Integriteitsschending:

een gedraging van een raadslid of een wethouder, 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.

Melding:

het afgeven van een in behandeling te nemen, als zodanig bedoeld, signaal over een mogelijke integriteitsschending.

Permanente werkgroep integriteit:

de bij raadsbesluit van 3 februari 2014 ingestelde werkgroep die gevraagd en ongevraagd advies kan geven over integriteitsvraagstukken en die kan dienen als klankbord voor raad, college en individuele leden van deze organen.

Klankbord

Leden van raad en college zoeken, alvorens een melding over een raadslid of een wethouder in te dienen, actief een klankbord op als zij geconfronteerd worden met integriteitsvraagstukken. Dit klankbord kan men vinden bij de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris of de permanente werkgroep integriteit.

Melding na signaal



Een mogelijke integriteitschending door een raadslid 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.

Raads- en collegeleden zijn niet wettelijk verplicht om een integriteitschending door een raadslid of een wethouder 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 (bij de politie) aangifte te doen van (ambts)misdrijven. Bij twijfel of sprake is van een integriteitsschending of van een ambts(misdrijf) kan een raads- of collegelid in een vertrouwelijk gesprek advies inwinnen bij de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris of de permanente werkgroep integriteit.

Meldpunt

Integriteitsmeldingen worden gedaan bij de burgemeester. Hij/zij is het (vertrouwelijke) meldpunt voor alle signalen van mogelijke integriteitschendingen door raadsleden 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 burgemeester laat zich hierin bijstaan door de griffier in zijn functie als secretaris van de permanente werkgroep integriteit.

Duiding en beoordeling melding

Beoordeling integriteitsmeldingen.

De burgemeester bespreekt integriteitsmeldingen over een raadslid of een wethouder in de permanente werkgroep integriteit. Daar worden de meldingen gewogen en beoordeeld. De melder wordt te zijner tijd door de burgemeester geïnformeerd over het resultaat van de beoordeling. Een integriteitsmelding wordt getoetst op:

- de aard van het feit;
- de ontvankelijkheid van de melding;
- de ernst van de zaak;
- de valideerbaarheid van feiten en omstandigheden;
- de positie of persoon van de bron en de persoon van het lid van de gemeenteraad of de wethouder in kwestie;
- de geloofwaardigheid/waarschijnlijkheid van signalen;
- de spoedeisendheid/actualiteit van de melding.

De beoordeling kan leiden tot de volgende conclusies:

1. de schending betreft een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen. Als er sprake is van een dergelijke lichte schending (bijv. omgangsvormen) bespreekt de burgemeester dit (vertrouwelijk) met het betrokken raadslid of de wethouder.



2. er zijn onvoldoende aanwijzingen voor onderzoek. Als er onvoldoende aanwijzingen zijn om te constateren dat er sprake is van een integriteitschending, bespreekt de burgemeester dit (vertrouwelijk) met het betrokken raadslid of de wethouder.
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.
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 feitenonderzoek naar (mogelijke) integriteitschendingen noodzakelijk. Integriteitsonderzoek is nodig om te beoordelen of signalen en/of vermoedens over schendingen van integriteit op waarheden en derhalve op redelijke gronden berusten. In overleg met de griffier en eventueel de gemeentesecretaris geeft de burgemeester opdracht tot het instellen van een integriteitsonderzoek. De opdracht wordt verleend na overleg met de permanente werkgroep integriteit.
6. er dreigt een schending. Wanneer er geen sprake is van schending, maar bijvoorbeeld een schending dreigt, dan wordt geen onderzoek verricht, maar zal de burgemeester dit met het raadslid of de wethouder (vertrouwelijk) bespreken.

Voorbereiding onderzoek

Onderzoeksvoorstel en opdrachtformulering

Indien de burgemeester voornemens is een feitenonderzoek in te stellen legt hij in overleg met de griffier en eventueel ook met de gemeentesecretaris een onderzoeksvoorstel voor aan de permanente werkgroep integriteit. Het onderzoeksvoorstel bevat afhankelijk van de zaak de volgende elementen (niet limitatief):

- aanleiding;
- afbakening opdracht;
- gewenst resultaat opdracht;
- omgang met tussentijdse wijzigingen;
- onderzoeksvragen;
- onderzoeksmethoden;
- wijze verslaglegging van onderzoekshandelingen;
- voor het onderzoek noodzakelijke kennis;
- onderzoeksplanning, -capaciteit, -kosten (op basis van offerte aanvragen);
- budget;
- lijst met mogelijke onderzoeker(s);
- voorkeur voor interne en/of externe onderzoeker(s);
- rolverdeling opdrachtgever en opdrachtnemer;



- inbreng en beperkingen onderzoekers;
- rechten en plichten onderzoekers;
- interne en externe communicatie over de voortgang en vervolgstappen;
- wijze van rapportage (al dan niet inclusief conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad)
- procedure hoor en wederhoor;
- wijze beschikbaarstelling en openbaar making van de rapportage en mogelijkheid van het stellen van vragen.

Opdrachtverstrekking

Indien de permanente werkgroep integriteit besluit een onderzoeksvoorstel te honoreren, besluit de permanente werkgroep of dit onderzoek in eigen beheer wordt uitgevoerd dan wel of het onderzoek wordt uitbesteed.

Kennisgeving

Uit zorgvuldigheid draagt de burgemeester er zorg voor dat de kring van behandelaars van de melding zo klein mogelijk blijft. De burgemeester stelt, voor zover de feiten dit toelaten, de melder en het betrokken raadslid of de betrokken wethouder vertrouwelijk op de hoogte van de aanvang van het onderzoek. Het is primair aan het raadslid om de functie als raadslid, al dan niet tijdelijk, niet uit te oefenen of neer te leggen. Het is primair aan de wethouder om zijn functie-uitoefening tijdens een integriteitsonderzoek te beoordelen.

Uitvoering onderzoek

Waarborgen voortgang onderzoek

Na de beslissing over het verrichten van onderzoeken, 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. De betrokkene wordt in principe altijd geïnformeerd, ten minste als dit kan. Maar het is ook denkbaar dat er situaties zijn waarbij dit niet kan. Er moet altijd naar bevind van zaken worden gehandeld. Elke zaak is anders, dit kan niet goed in regels worden vastgelegd. Maar natuurlijk wordt ernaar gestreefd om zo open mogelijk te zijn als maar kan. De menselijke maat moet altijd worden meegewogen. Het protocol is niet bedoeld om zaken complexer te maken. Het is een kader om, wanneer er ruis op de lijn komt, een goede weging te kunnen maken in gradaties en met elkaar een pad af te spreken hoe we tot een oordeel komen. Of na afloop van het onderzoek alles openbaar wordt, zal ook van het onderzoek afhangen. Het kan ook zijn dat een rapport nog even geheim moet blijven omdat er nog een vervolgstap komt.

Rapportage

In de rapportage wordt door de onderzoekers verantwoord op welke wijze zij stapsgewijs hun onderzoek hebben verricht. Voordat de onderzoekers de rapportage aanbieden aan de burgemeester, geven zij het raadslid of de wethouder 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 dit raadslid of deze wethouder op- en aanmerkingen heeft, dienen deze schriftelijk te worden vastgelegd en eventueel als een addendum opgenomen te worden in de definitieve onderzoeksrapportage. De onderzoekers onthouden zich (in het rapport en daarbuiten) van eigen



opvattingen inzake (de consequenties van) de beoordeling van de al dan niet aan de orde zijnde integriteitschending. Het is de taak van de gemeenteraad om zich op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen van de feiten.

Communicatie

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

Afronding onderzoek

Bespreking rapportage

De onderzoekers bieden het eindrapport aan de burgemeester aan, waarna het wordt besproken in de permanente werkgroep integriteit. Op basis daarvan wordt door de griffier een raadsvoorstel gemaakt. Daarna verzoekt de burgemeester het presidium het rapport te agenderen voor de raadsvergadering.

Nazorg

De burgemeester plant na deze raadsvergadering een evaluatiegesprek in met het raadslid of de wethouder waarnaar onderzoek is verricht.

Inwerkingtreding en citeertitel

Inwerkingtreding protocol.

Dit protocol treedt in werking op de dag na de bekendmaking in het Gemeenteblad.

Citeertitel

Dit protocol wordt aangehaald als Protocol voor mogelijke integriteitschendingen door leden van raad of college gemeente Roermond 2016.

