

Wegwijzer Vermoeden integriteits-schending politieke ambtsdragers



1. Over deze Wegwijzer

Integriteit is een kernwaarde om goed te kunnen functioneren in het openbaar bestuur. Bestuurders en politiek ambtsdragers zijn op dat punt kwetsbaar en daarom is het van belang dat u vanuit uw verantwoordelijkheid als commissaris van de Koning (cvdK), burgemeester of voorzitter van het waterschap een gedegen integriteitsbeleid voert. Zo kunt u integriteitsschendingen voorkomen. Toch blijven incidenten nooit helemaal uitgesloten. Wat staat u als beslisser over bestuurlijke integriteit dan te doen? In deze Wegwijzer leest u welke formele stappen u als verantwoordelijke voor integriteitsbeleid hebt te nemen. De beschreven praktijkervaringen kunnen u helpen bij de beslissing of een vervolgstap echt noodzakelijk is en welke alternatieven er zijn. Op die manier houdt u een eventuele schending zo beheersbaar mogelijk. De Wegwijzer is daarmee zowel een naslagwerk voor het formele traject als een verzameling good practices om het lerend vermogen te vergroten.

U kunt deze Wegwijzer gebruiken als hulpmiddel bij de behandeling van signalen van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers en de inrichting van een eventueel onderzoekstraject. Daarmee ondersteunt deze Wegwijzer u als commissaris van de Koning, burgemeester of voorzitter van het waterschap in uw rol bij de behandeling van schendingen.

Een vermeende integriteitsschending is al snel onderwerp van politiek debat. Dat kan leiden tot politieke escalatie, waardoor de politieke ambtsdrager soms ten onrechte in een bestuurlijke probleemsituatie kan belanden. De cvdK, burgemeester of voorzitter van het waterschap moet dan ook alert zijn op dit risico en op tijd ingrijpen. Ook in de omgang met de media kan bij vermeende integriteitsschendingen grote schade ontstaan voor politieke ambtsdragers. Het is dan van belang om zoveel mogelijk transparant te zijn, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Dat geldt ook voor de omgang met de betrokkene(n). Belangrijke aandachtspunten tijdens het onderzoek zijn dan ook:

- zorgvuldigheid in de omgang met media en met de betrokken politieke ambtsdrager;

- zo veel als mogelijk wegnemen van de politieke escalatie.

Deze wegwijzer werd mogelijk gemaakt door het CAOP in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze Wegwijzer beschrijft de formele stappen na een melding van een mogelijk bestuurlijke integriteitsschending. Daarnaast ziet u per stap welke handelingsperspectieven er in de praktijk zijn. Die zijn gebaseerd op onze ervaringen vanuit de vele aanvragen en gesprekken van het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (hierna: het Steunpunt) van de afgelopen jaren.

In hoofdstuk 2 leest u wat het Steunpunt is en wat onze kijk is op het omgaan met integriteit(sschendingen). Ook beschrijft het wanneer en hoe u het Steunpunt om advies kunt vragen.

In hoofdstuk 3 leest u hoe u schendingen kunt voorkomen door het inrichten van een integriteitsinfrastructuur. Mocht het ondanks het gevoerde beleid toch komen tot een melding van een schending, dan vindt u in hoofdstuk 4 de soorten schendingen waar u aan kunt denken met voorbeelden erbij. Als er niet echt sprake is van een integriteitskwestie of als de kwestie niet concreet genoeg is om een melding door te zetten, dan eindigt de afdoening van een melding.

In hoofdstuk 5 leest u over het doen van onderzoek naar een integriteitsschending, de zorgvuldige vraagstelling, het aanvragen van offertes bij geschikte onderzoekers of onderzoeksbureaus, verslaglegging en het bespreken en behandelen van de uitkomsten. Het Steunpunt doet zelf geen onderzoek, maar kan u wel onafhankelijk adviseren bij al deze stappen. We delen graag onze belangrijkste ervaringen.

Communicatie en transparantie, maar ook het beheersbaar houden van een kwestie en het recht doen aan de privacy van betrokkenen, zijn het onderwerp van hoofdstuk 6.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 besproken wat een organisatie kan leren van een integriteitsonderzoek en hoe moresprudentie ontstaat.

Met deze Wegwijzer wordt u geïnformeerd over de omgang met een vermeende schending, maar krijgt u ook inzicht in de contouren van een afgewogen integriteitsbeleid waarmee schendingen kunnen worden voorkomen.

1 Over deze Wegwijzer

2 Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers

3 Voorkomen van een integriteitsschending

4 Integriteitsschendingen

5 Onderzoek naar integriteitsschendingen

6 Communicatie

7 Moresprudentie: leren van



2.
Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers

Het vereist specifieke deskundigheid om onderzoek te laten doen naar integriteitsschendingen of de communicatie erover in goede banen te leiden. Omdat bestuurders in hun loopbaan weinig met integriteitsschendingen te maken hebben, beschikken ze veelal in beperkte mate over die deskundigheid. Om altijd toegang te hebben tot de juiste kennis en ervaring stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in januari 2015 het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers in.

Het Steunpunt functioneert onafhankelijk en is gepositioneerd binnen het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke en private domein. Aan de inzet van het Steunpunt zijn voor bestuurders geen kosten verbonden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekostigt het Steunpunt.

Het Steunpunt adviseert meestal de cvdK, burgemeester of voorzitter van een waterschap (dijkgraaf). Het vervolg van deze tekst is geschreven vanuit het perspectief van de burgemeester, maar kan uiteraard ook gelezen worden vanuit het perspectief van de cvdK of de dijkgraaf. Zij geven als ‘hoeder van de bestuurlijke integriteit’ een eerste beoordeling van de situatie. Het advies van het Steunpunt richt zich vooral op de vraag of een melding moet worden doorgezet en vervolgens op de manier waarop een goed integriteitsonderzoek moet verlopen. Soms overweegt de volksvertegenwoordiging om opdracht te geven tot een onderzoek. Ook zij kan dan via de burgemeester het Steunpunt inschakelen voor advies.

Het Steunpunt is onderdeel van het Netwerk Weerbaar Bestuur en staat in nauw contact met het Genootschap van Burgemeesters en de andere relevante beroepsverenigingen alsook met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Veel verwijzingen voor Steunpunt-advisering ontstaan via het Genootschap.

Adviesgesprekken

Het Steunpunt adviseert onder andere over de vraag of een melding daadwerkelijk een integriteitsschending is. Een melding kan ook een vorm van integritisme zijn: het ten onrechte uiten van beschuldigingen van niet-integer gedrag. Ook het nut, de noodzaak en eventuele onmogelijkheid van een (feiten)onderzoek komt aan bod. Een onderzoek heeft namelijk een forse weerslag op de organisatie en de betreffende politieke ambtsdragers. Moet er bijvoorbeeld wel uitgebreid onderzoek plaatsvinden naar raadsleden die via social media steun geven aan een gewelddadige demonstratie? Het leed is immers al geschied, de feiten zijn bekend en het lerend effect kan ook zonder onderzoeksrapport in de raad aan de orde komen.

Daarnaast betrekt het Steunpunt ook de bestuurlijke en lokale cultuur en sfeer bij het advies. Er zijn de laatste jaren bijvoorbeeld verschillende gemeenten geweest die werden geconfronteerd met steeds terugkerende vragen over de integriteit van publieke ambtsdragers. Uiteraard worden die meldingen betrokken in een advies, ook als het om een repeterend fenomeen gaat waarbij de meldingen vaak te weinig concreet zijn. Het Steunpunt adviseert deze gemeenten dan ook een open debat te voeren aan de hand van verschillende meningen waar gezond verstand prevaleert en een eigen toetsingskader gaandeweg wordt ontwikkeld.

Het Steunpunt brengt desgewenst ook advies uit bij dreigende schandalen.
Denk aan een ontluikende liefdesrelatie tussen raadsleden en ambtenaren. Een locoburgemeester die te loslippig is geweest bij een borrel en daardoor zijn geheimhoudingsplicht schendt. Een lek uit een vertrouwenscommissie. Een raadslid dat wordt beschuldigd van vriendjespolitiek of belangenverstrengeling of een wethouder die ervan wordt verdacht vooral de eigen persoonlijke belangen te dienen. Het Steunpunt adviseert dan bijvoorbeeld over de communicatie met de media. Wat blijft geheim en wat kan wel worden gecommuniceerd? Moet er aangifte worden gedaan?

Signaal

U kunt het Steunpunt inschakelen vanaf het eerste signaal van een mogelijke integriteitsschending. Dit stelt bestuurders in staat om van het begin af aan weloverwogen beslissingen te nemen. Bestuurders blijven zelf verantwoordelijk voor de gekozen aanpak en uitvoering. Het Steunpunt geeft advies; het is geen meldpunt voor vermoedens van misstanden en het doet zelf geen onderzoek naar integriteitsschendingen. Het Steunpunt velt geen oordeel over een integriteitscasus, beoordeelt een melding niet in die zin en stelt niet vast of een gedraging wel of niet deugt of juridisch en/of moreel door de beugel kan. Juist doordat het Steunpunt onafhankelijk en onpartijdig is en geen verantwoordelijkheid of belang heeft, kan het zo open mogelijk zijn in de adviezen.

Aanvullende taken van het Steunpunt zijn:

- algemene voorlichting geven over de aanpak en preventie van integriteitsschendingen;
- contacten met het onderzoeksveld onderhouden;
- de relevante casuïstiek geanonimiseerd registreren;
- nieuwe ontwikkelingen, trends en patronen signaleren.

Visie op integriteit

Het Steunpunt staat voor degelijk en toekomstgericht integriteitsbeleid. Dit kunt u realiseren door het begrip integriteit te normaliseren en het niet 'spannend' te maken als over integriteit wordt gesproken. Integriteit moet als thema altijd in beeld zijn. Het mag niet zo zijn dat integriteit alleen vlak na een incident in beeld komt en weer terzijde wordt geschoven als andere onderwerpen - een sluitende begroting, personeelstekorten, haperende ICT-systemen, etc. - meer aandacht vragen. Het is beter om integriteit te normaliseren en te incorporeren in bedrijfsvoering en bestuur. Dat gaat verder dan het bespreekbaar maken in een jaargesprek of er een paragraaf over opnemen in het jaarverslag. Dit doe je door het thema blijvend te agenderen als onderdeel van de bedrijfsvoering en het actief uit te dragen. Niet alleen naar aanleiding van een incident, maar ook in 'vredestijd'. Een nieuwe burgemeester doet er goed aan het onderwerp te agenderen bij zijn aantreden: dan zijn er nog geen kwesties en zijn goede afspraken te maken die welwillend worden bezien.

Visie op integriteitsonderzoek

Een gedegen, respectvol en bruikbaar persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gekenmerkt door een realistische en heldere onderzoeksopdracht, een niet mis te verstane duiding van de aanleiding en de opdrachtgever, afspraken over tussentijdse terugkoppeling, een indicatie van mogelijk gebruikte onderzoekshandelingen en samenhangende kosten en afspraken over vertrouwelijkheid en publiciteit. Het is belangrijk dat een geldend onderzoeksprotocol wordt gevolgd, hoor en wederhoor moeten kenbaar hebben plaatsgevonden en de onbevooroordeeldheid moet in alle onderzoekshandelingen tot uiting komen: ook ontlastende verklaringen komen aan bod. Over de proportionaliteit en subsidiariteit van onderzoekshandelingen en gehanteerde methodiek moet verantwoording worden afgelegd.

Contact opnemen met het Steunpunt

U kunt voor advies over een mogelijk integriteitsonderzoek contact opnemen met het Steunpunt voor een telefonisch gesprek met een adviseur, via 070 3765 950 of via steunpuntintegriteit@caop.nl. Een eerste telefonisch gesprek vindt doorgaans plaats op dezelfde dag of op de volgende werkdag. Tijdens dit gesprek krijgt u op hoofdlijnen informatie over de aanpak van een mogelijke integriteitsschending en eventueel een persoonsgericht integriteitsonderzoek. Ook wordt samen met u vastgesteld of het noodzakelijk is om uw specifieke casus in detail te bespreken. Voor een eventueel gedetailleerd gesprek over de casus volgt zo nodig een tweede afspraak. Zo mogelijk bezoekt de adviseur u voor dit persoonlijke vervolggesprek.

Aan een advies van het Steunpunt zijn geen kosten verbonden. Daarmee is ook de discretie rond het advies gediend. Als het nodig is worden adviezen op schrift gesteld op een wijze die bijvoorbeeld ook met de raad kan worden gedeeld.

Voor het delen van vertrouwelijk informatie zijn beveiligde faciliteiten aanwezig. We raden u aan geen vertrouwelijke informatie te verzenden voordat u hierover telefonisch contact hebt gehad.



3.
Voorkomen van een integriteitsschending

Het is niet mogelijk alle gedragingen, handelingen en transacties van politieke ambtsdragers op voorhand in een reglement te vatten of op integriteit te toetsen. Politieke ambtsdragers moeten zich steeds afvragen of zij vanuit hun ambt correct en integer handelen. Als er vragen opkomen over de integriteit van het handelen van politieke ambtsdragers, kan dat een weerslag hebben op de legitimiteit van het ambt en de organisatie zelf en daarmee op het functioneren van de ambtsdrager en de organisatie als geheel.

Integriteit gaat in belangrijke mate over het bevorderen van een klimaat waarin ethisch wordt gehandeld en waarin men respectvol met elkaar omgaat. De mate waarin politieke ambtsdragers dit doen, is van invloed op de geloofwaardigheid van de politiek.

Blijvende aandacht nodig

Burgemeesters zijn de hoeders van de bestuurlijke integriteit en ze beraden zich regelmatig over het daarbij horende handelingsperspectief. Zij kunnen en mogen dat niet beperken tot een handhavende of toetsende rol. Ze kunnen de integriteit agenderen op zo'n manier dat het gesprek hierover als vanzelf evolueert tot een normaal kwaliteitsaspect van de bedrijfsvoering. Dat vergt balanceren tussen overdreven aandacht voor en weerstand tegen 'wéér over integriteit' spreken.

Het is van belang dat preventief een handhavingsbeleid met een onderzoeksprotocol wordt opgesteld. Zo kunt u signalen van integriteitsschendingen goed duiden en bent u voorbereid op een eventueel onderzoek. Probeer wel te voorkomen dat dit handhavingsbeleid alleen wordt bekeken als zich een incident aandient. Vaak ontstaat er pas beweging zodra er incidenten zijn. Een belangrijke boodschap van het Steunpunt is dat er juist 'in vredestijd' veel goed werk is te verrichten. Een cultuur van bespreken en aanspreken, en elkaar op een normale, respectvolle manier benaderen voorkomt onnodige escalatie.

Integriteitsinfrastructuur om schendingen te voorkomen

Om integriteitsschendingen zoveel mogelijk te voorkomen kunt u kiezen voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatie. Dat betekent dat de integriteitsinfrastructuur kan aansluiten bij de beleidscyclus van uw organisatie: ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten, beoordelen en bijstellen.

Daarbij is het van belang dat het integriteitsbeleid onderdeel is van een samenhangend geheel van openbare gedragsregels en procedures. Die maken het overheidshandelen transparant en controleerbaar. Een goed integriteitsbeleid omvat dus:

- openbare gedragsregels met eenduidige onderliggende normen en waarden;
- een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- controleerbaarheid - enerzijds door transparante besluitvormingsprocedures, anderzijds door regels en verantwoording in openbaarheid.

Beleidsplan

Dit beleid kunt u vastleggen in een beleidsplan. Dit plan bevat ook de nadere afspraken met de raad over de wijze waarop met het thema integriteit wordt omgegaan. De model gedragscode bevat hiervoor een bepaling. De burgemeester zorgt ervoor dat het beleid en normenkader kenbaar zijn bij de politieke ambtsdragers in de gemeente. Zo wordt het thema integriteit specifiek onderdeel van het inwerkprogramma bij een nieuwe zittingsperiode van de gemeenteraad. Het overhandigen van een exemplaar van de gedragscode hoort daar nadrukkelijk bij.

Het is belangrijk dat integriteit als onderwerp regelmatig terugkeert op de politieke agenda. Het verdient de voorkeur dat onderwerp minimaal één keer per jaar te bespreken en het beleid en de gedragscode zo nodig bij te stellen. Dit sluit ook goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegd gezag aan de volksvertegenwoordiging. Voor ambtelijke integriteit is de jaarlijkse verantwoording wettelijk voorgeschreven.

Preventieve maatregelen

Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun kandidaten, dus ook voor een toets op integriteit voorafgaand aan kandidaatstelling. Wethouders worden benoemd door de raad. Dit orgaan moet bij de benoeming meewegen of er sprake is van integriteitsrisico's die van invloed zijn op de benoeming. Zij doen dat aan de hand van heldere en objectieve criteria:

- wettelijke benoembaarheidsvereisten;
- nevenfuncties;
- onverenigbare functies;
- gedragscodes voor politieke ambtsdragers;
- een eventueel strafrechtelijk verleden.

Het is raadzaam om voorafgaand aan de verkiezingen afspraken met betrekking tot deze benoemingsprocedure vast te leggen in het Reglement van Orde. Ook is het verstandig om uit de raad een breed samengestelde commissie samen te stellen die de benoembaarheid van de kandidaten onderzoekt. De kandidaten leveren de commissie alle relevante informatie aan en kunnen door de commissie worden gehoord. De commissie brengt een schriftelijk advies uit, waarna de raad beslist over benoeming.

U kunt in de procedure ook gebruikmaken van de mogelijkheid om integriteitsonderzoek te doen of een risicoanalyse op te stellen. De burgemeester kan erop toezien dat de risicoanalyse zorgvuldig plaatsvindt. Ook kan hij het proces faciliteren en een procesmatige rol spelen. De burgemeester kan dus:

- de opdrachtgever zijn van de risicoanalyse;
- de uitkomsten van de risicoanalyse bespreken met de kandidaat;
- de raad informeren over de uitkomsten.

Andere preventieve maatregelen zijn de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten. Denk aan bijeenkomsten met de raad waarbij met casuïstiek en hiermee samenhangende dilemma's wordt geoefend. Daarnaast is het nuttig om een vertrouwenspersoon of aanspreekpunten integriteit aan te wijzen bij wie individuele politieke ambtsdragers terecht kunnen met vragen of integriteitskwesties. Ook het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk behoort tot de preventieve taak van de burgemeester. Ook daarbij kan het Steunpunt u adviseren.

Het Steunpunt heeft geen primaire taak bij het inrichten van dit soort preventief instrumentarium, maar zal desgevraagd op hoofdlijnen adviseren en indien nodig gericht doorverwijzen.

Handhavend optreden

Een burgemeester is regisseur en aanspreekpunt bij integriteitskwesties. Om zijn taak goed uit te kunnen voeren moet de burgemeester de beschikking hebben over de daarbij behorende instrumenten, zoals menskracht en budget. De raad zal de burgemeester daarin vanzelfsprekend tegemoet komen met de benodigde middelen. Het is aan te raden om de gehanteerde procedure in een onderzoeksprotocol vooraf vast te leggen, zodat de processtappen bij een vermoeden van een integriteitsschending voor alle geledingen helder zijn. Ook hierbij kan het Steunpunt behulpzaam zijn.

Een cvdK heeft naast de rol van coördinator en aanspreekpunt bij integriteitskwesties ook de wettelijke opdracht te adviseren en te bemiddelen als de gemeentelijke integriteit in het geding is. De burgemeester kan de cvdK inschakelen bij een lokale integriteitskwestie. Als een gemeente niet of onvoldoende acteert, kan de cvdK deze taak ook op eigen initiatief oppakken. Ook de minister van BZK kan de cvdK verzoeken een gemeente bij te staan. Op dit moment worden dit soort interventies besproken en de praktijk zal moeten leren welke meerwaarde hieraan kan worden toegekend.



4. Integriteitsschendingen

Een integriteitsschending is een gedraging van een politieke ambtsdrager die in strijd is met het handelen als ‘goed bestuurder’ of ‘goed volksvertegenwoordiger’.[1] Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met geschreven of ongeschreven regels. Van een integriteitsschending is sprake wanneer iemand de intentie heeft om kwaad te doen. Het achterlaten van een laptop, waardoor gemeentelijke informatie bij een particuliere partij belandt, is nog geen samenspanning tegen de gemeente. Dat is eerder aan te merken als een functioneringsprobleem. Veel van het advieswerk van het Steunpunt gaat over het onderscheid tussen die twee begrippen.

Melden van een mogelijke schending

Bij het Steunpunt komen signalen van integriteitsschendingen binnen die niet altijd gebaseerd zijn op een vaststaand feit. Een vermoeden van een schending kan voldoende zijn om het Steunpunt in te schakelen. Het moet echter wel om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan: gebaseerd op eigen kennis of waarneming en niet op basis van bijvoorbeeld horen zeggen. Het helpt uiteraard ook niet als de melding vooral lijkt ingegeven door de eigen (politieke) opvatting van de melder.

1 Deze term is – bij gebrek aan een bestaand begrip – ontleend aan de verplichting (open norm) die geldt voor ambtenaren, hoe zij zich dienen te gedragen (artikel 6 lid 1 Ambtenarenwet 2017).

Overzicht van mogelijke integriteitsschendingen

Financiële schendingen
- diefstal
- verduistering
- fraude
- onrechtmatige declaraties

Misbruik van positie en belangenverstrengeling
- ongeoorloofde nevenactiviteiten
- ongeoorloofde financiële belangen
- omkoping
- aannemen of vragen van giften, geschenken, uitnodigingen, e.d.
- ongewenste contacten
- meestemmen over een onderwerp uit persoonlijk belang
- cliëntelisme

Lekken en misbruik van informatie
- politieke of bestuurlijke informatie lekken
- persoonsgebonden gegevens lekken
- informatie over aanbestedingen, offertes, e.d.
- diefstal of verduistering van informatiedragers
- verlies van informatiedragers
- bewust niet volledig informeren van de volksvertegenwoordiging

Misbruik van bevoegdheden
- misbruik van dwangmiddelen
- meineed
- valsheid in geschrifte
- vergunningen, subsidies, e.d.

Misbruik van bedrijfsmiddelen
- ongewenst gebruik e-mail of internet
- misbruik van (mobiele) telefoon
- privégebruik van bedrijfsmiddelen

Ongewenste omgangsvormen
- discriminatie
- seksuele intimidatie
- pesten, treiteren
- andere vormen van intimidatie, zoals grof taalgebruik of bedreiging
- fysieke bedreiging/geweld

Meldplicht politieke ambtsdragers

Het melden van vermeende integriteitsschendingen is niet verplicht, tenzij het feit een verplichting tot aangifte in zich bergt. Dat is het geval bij de misdrijven zoals genoemd in artikel 160 Wetboek van Strafvordering (WvSv). Grofweg gaat het daarbij om misdrijven die tegen de veiligheid van de Staat zijn gericht, levensdelicten, verkrachting en mensenroof. Dan is eenieder verplicht om aangifte te doen.

Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn dus niet verplicht om integriteitsschendingen te melden bij een autoriteit. Ambtenaren moeten zich wel als een goed ambtenaar gedragen. Het achterhouden van relevante informatie kan als plichtsverzuim worden aangemerkt, waarna een arbeidsrechtelijke maatregel kan volgen. Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 kan de invulling van dit soort maatregelen worden voorgelegd aan de civiele rechter. Hoe deze toets zich verhoudt tot de bestendige jurisprudentie van de bestuursrechter, moet worden afgewacht. Op grond van artikel 162 WvSv zijn openbare colleges en ambtenaren verplicht aangifte te doen van ambtsmisdrijven. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om omkoping of schending van de geheimhoudingsplicht. Politieke ambtsdragers kunnen een mogelijk ambtsmisdrijf melden bij de burgemeester. Die stelt vervolgens vast of er sprake is van een aan te geven strafbaar gestelde handeling. Hij is over het algemeen beter op de hoogte van de criteria voor aangifte en kan dit ook aan de orde stellen bij zijn reguliere driehoeksoverleg. Als er geen aangifte volgt, kan de individuele ambtsdrager overwegen zelfstandig aangifte te doen. Bij twijfel of er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, kan de politieke ambtsdrager of het openbaar college advies inwinnen bij de Rijksrecherche of bij het Steunpunt.

Anonieme meldingen kunnen rechtstreeks van een melder afkomstig zijn of via de Vertrouwenslijn van de onafhankelijke stichting NL Confidential. Bellers kunnen bij de Vertrouwenslijn anoniem informatie verstrekken over integriteitsvraagstukken. Anonieme meldingen nemen bij de beoordeling een aparte plek in. Het feit dat de identiteit van de melder niet bekend is, vormt een complicerende factor bij de beoordeling en behandeling van de melding. Zo is het bijvoorbeeld voor onderzoekers niet mogelijk om nadere vragen te stellen aan de melder wanneer dat noodzakelijk zou zijn. NL Confidential is gespecialiseerd in het op eventueel onderzoek gerichte specifiek uitvragen van anonieme meldingen waarbij die anonimiteit altijd prevaleert.

Als een politieke ambtsdrager twijfelt om een vermoeden van een schending bij een burgemeester wel of niet te melden, kan hij ook terecht bij de contactpersoon integriteit (CPI) of een integriteit coördinator integriteit (CI). Die luistert naar de politieke ambtsdrager en geeft hem advies over hoe hij in de gegeven situatie met de melding kan omgaan. Consultatie bij de CPI en CI is vertrouwelijk, dat wil zeggen dat die de identiteit van de politieke ambtsdrager niet aan anderen bekendmaakt. Verplichtingen inzake melding en aangifte gelden ook voor deze functionaris.

Beoordeling melding

Het is verstandig om de beoordeling van een melding niet alleen aan de burgemeester over te laten. De objectiviteit en het draagvlak van de beslissing zijn erbij gebaat als bijvoorbeeld de secretaris (bij bestuurders) of het presidium of griffier (bij volksvertegenwoordigers) hierbij ondersteunt. Daarnaast kan ook iemand met ervaring met integriteitsonderzoeken worden ingeschakeld. Dat kan iemand uit de eigen organisatie zijn of een onafhankelijke deskundige als het Steunpunt. De weging van de melding vindt plaats langs de volgende toetsingscriteria:

1. Aard van het feit

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

2. Ontvankelijk

Valt de gedraging binnen de (invloeds)sfeer van het bestuursorgaan? Is het bestuursorgaan in staat om hier een oordeel over te geven of onderzoek naar uit te voeren? Zijn er procedures voor?

3. Ernst van de zaak

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

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

5. Positie of persoon van de bron
Ook de bron moet worden afgewogen. Heeft die voldoende kennis? Hoe betrouwbaar is de bron? Spelen er politieke belangen mee?

6. Positie of persoon van de ambtsdrager op wie de melding betrekking heeft
Kan de eventuele schending zijn gepleegd door de politieke ambtsdrager in kwestie? Was de ambtsdrager bijvoorbeeld wel op een plausibele positie op het moment van de schending?

7. Waarschijnlijkheid
Is er een logisch verband tussen de feiten uit de melding en andere bekende feiten?

8. Actualiteit
Hoe spoedeisend is de melding? Betreft het een zittende politieke ambtsdrager of één uit het verleden? Zijn de media er al bij betrokken?

Resultaat van de beoordeling van de melding

Op basis van bovenstaande beoordeling van de melding zijn verschillende uitkomsten mogelijk:

- De melding is te mager om nader onderzoek te rechtvaardigen. Denk aan één anoniem schrijven zonder concrete, verifieerbare aanwijzingen zonder mogelijkheid om 'onder de radar' te polsen of er toch iets van waar kan zijn.

- Er zijn onvoldoende aanwijzingen voor onderzoek. Er zijn bijvoorbeeld wel meerdere op naam gestelde meldingen, maar een gesprek met de melders levert geen concrete onderzoekbare feiten op.

- Er is aanvullende informatie nodig. Denk aan een scenario waarbij de burgemeester bij wijze van 'vooronderzoek' ambtelijk laat nagaan of er aanwijzingen zijn voor de gestelde malversaties.

- Er is een ander traject van toepassing, zoals een klachtenprocedure. Denk aan een wethouder die zich onmatig grievend uitlaat in de richting van bijvoorbeeld een journalist. Dat lijkt eerder op onhandigheid en disfunctioneren dan op een integriteitschending.

- Er wordt een onderzoek ingesteld: denk aan een melding over een wethouder ruimtelijke ordening die een woning koopt met een hoge korting van een regionaal actieve projectontwikkelaar.

- Er wordt aangifte gedaan bij de officier van justitie vanwege een vermoedelijk strafbaar feit. Denk aan sterke aanwijzingen voor omkoping of cliëntelisme. Of er zijn dubieuze geldstromen die specialistisch onderzoek vergen.

Werkwijze Steunpunt bij melding integriteitsschending

Wanneer een politieke ambtsdrager zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan een integriteitsschending zoals hierboven genoemd, kan dat ertoe leiden dat een melding wordt gedaan van mogelijk niet-integer gedrag. Zo kan het voorkomen dat een politieke ambtsdrager een reguliere transactie aangaat met een andere partij in de gemeente, zoals elke burger dat zou kunnen doen. Bijvoorbeeld de koop of verkoop van een auto of een woning. Maar als deze transactie bijvoorbeeld een uitzonderlijke prijs heeft, kan de schijn van belangenverstrengeling, voorkennis of vriendendienst ontstaan.

Om een beeld te schetsen van de werkzaamheden van het Steunpunt worden hieronder de stappen beschreven die worden gezet bij inschakelen van het Steunpunt.

Melding

Meestal komt een melding binnen bij de betreffende gemeente zelf, waarna de burgemeester er als bestuurlijk verantwoordelijke van op de hoogte wordt gesteld. Een melding kan anoniem binnenkomen, maar kan zwaarder wegen en beter onderzoekbaar zijn als die is ondertekend door de melder of als er meerdere meldingen over dezelfde kwestie binnenkomen.

Contact

Vaak neemt de gemeentesecretaris, een adviseur van de burgemeester of de griffier als eerste telefonisch contact op met het Steunpunt. Vanuit hun functie krijgen zij vaak vragen over de regels en normen omtrent integriteit, zoals het melden van giften of nevenwerkzaamheden. Omdat de gemeentesecretaris vaak goed op de hoogte is van het integriteitsbeleid en in direct contact staat met de burgemeester, neemt die vaak het initiatief voor een adviesgesprek over een mogelijke schending bij het Steunpunt.

Controle

De eerste stap van het Steunpunt is altijd om te controleren wie de adviesvrager is en of die wel advies vraagt in opdracht van de bestuurder, in dit geval de burgemeester. Alleen als de burgemeester zelf het Steunpunt wil inschakelen, adviseert het Steunpunt. Als een melder van een integriteitsschending contact opneemt, dan wordt hij doorverwezen naar de meldingsprocedure bij de betreffende organisatie of als dat al vergeefs is geprobeerd, bijvoorbeeld naar het Huis voor de Klokkenluiders. Ter controle van de identiteit van de adviesaanvrager vraagt het Steunpunt of deze persoon een reminder wil sturen over de kwestie vanuit het eigen gemeentelijke e-mailadres.

Inschatting

Als de adviesvrager kan bevestigen dat het contact in opdracht van de burgemeester is geïnitieerd, dan vraagt het Steunpunt in algemene zin waar de casus over gaat. Ook wordt er geïnformeerd met welke andere partijen contact is opgenomen. Op basis hiervan wordt ingeschat of het Steunpunt kan adviseren over de casus. Het moet altijd gaan om een integriteitsvraagstuk waarbij een politiek ambtsdrager van een van de 355 gemeenten, 12 provincies of 21 waterschappen betrokken is. Vaak worden relevante stukken uitgewisseld. Hiervoor zijn beveiligde mailfaciliteiten beschikbaar maar ook het persoonlijke mailadres van de adviseur kan hiervoor worden gebruikt. De laatste ziet erop toe dat niemand kan ‘meelezen’ en ook zorgt hij voor tijdige vernietiging van de stukken.

Afspraak

Als advisering aan de orde is, dan wordt voorgesteld om een telefonische afspraak of een afspraak op locatie te maken met de bestuurder en eventueel met diens interne adviseurs. Dan is het adviesproces niet anoniem op afstand, maar juist persoonlijk van aard. Dat past bij de gevoeligheid van de kwestie en doet recht aan de vertrouwelijkheid die uitgaat van persoonlijk contact.

Informatie

Vervolgens wordt via beschikbare open bronnen alvast informatie ingewonnen door het Steunpunt. Zo staat er vaak informatie over integriteit op de website van gemeenten, zoals een reglement of code. Hierbij is een deel publiek toegankelijk voor bijvoorbeeld melders. Andere documentatie is vaak alleen intern beschikbaar, bijvoorbeeld voor de politieke ambtsdragers zelf.

Geen meldpunt

Bij het eerste formele contact wordt altijd duidelijk gemaakt dat het Steunpunt een adviespunt is, geen meldpunt. Het Steunpunt doet nooit zelf formeel persoonsgericht onderzoek. Het Steunpunt kan alleen advies geven en zal dit altijd doen op basis van de aan het Steunpunt beschikbaar gestelde informatie. Sommige gemeenten hebben de beschikking over een bureau integriteit of een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het adviseren van de organisatie over integriteitsvraagstukken. Deze persoon of dit bureau wordt meestal als eerste ingeschakeld om te voorkomen dat het betrokken ambt en daarmee de organisatie onnodig in een verkeerd licht komen te staan en aan legitimiteit en effectiviteit inboeten. Veel gemeenten hebben echter geen integriteitscoördinator of een bureau integriteit. In die situaties is de beschikbaarheid van de kennis en de ervaring van het Steunpunt een welkome aanvulling op de lokaal beschikbare expertise.

Strafbaar feit

Als het gaat om een mogelijke overtreding van de wet, dan wordt de adviesvrager door het Steunpunt geadviseerd om daar zelf melding van te maken bij de politie of het Openbaar Ministerie. Als er mogelijk sprake is van strafbare feiten, dan wordt geadviseerd om als burgemeester met het Openbaar Ministerie hierover te spreken. Met dit gesprek wordt voorkomen dat de burgemeester later het verwijt krijgt de zaak ten onrechte onder zich te houden.

Onderzoek

Doorgaans is het de gemeenteraad die een onderzoek verordonneert. Maar de melding en het onderzoek ernaar kunnen zo gevoelig liggen dat besloten wordt om het vraagstuk slechts aan het presidium voor te leggen. Ook komt het voor dat alleen de burgemeester het initiatief neemt, zonder medeweten van anderen. Het Steunpunt adviseert op basis van de eigen ervaring bij het besluiten tot het doen van een onderzoek. Een onderzoek kan verstrekkende gevolgen hebben voor de uitkomst van de casus en voor de betrokkenen.

Integritisme

Een beschuldiging van niet-integer gedrag raakt aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van een persoon, die zich daardoor per definitie minder goed kan verweren. Een beschuldiging is makkelijker geuit dan rechtgezet en kan reputaties blijvend beschadigen. Zeker politieke ambtsdragers kunnen hierdoor (doelbewust) worden geraakt in hun functioneren. Maar ook de gemeentelijke politiek of de gemeentelijke organisatie kan langdurig last ondervinden van beschuldigingen van niet-integer handelen. Het oprekken van het begrip integriteit tot zaken die niets te maken hebben met integriteit of het ten onrechte uiten van beschuldigingen van niet-integer gedrag wordt ook wel ‘integritisme’ genoemd. Hierdoor verwatert integriteit tot iets vaags wat op van alles van toepassing zou kunnen zijn en dat leidt uiteindelijk alleen maar tot verwarring over wat integer handelen is.

In die gevallen spant het Steunpunt zich ervoor in om de kwesties te reduceren tot waar het precies aan schort. Is er bijvoorbeeld wel sprake van een geschonden norm? Is er sprake van disfunctioneren? Gaat het om intentioneel handelen of is er alleen sprake van onhandigheid? In die gevallen is een duiding van de kwestie als een integriteitskwestie niet fair: het brengt iemand ten onrechte in opspraak.

5. Onderzoek naar integriteits-schendingen



Het is aan te raden om een onderzoeksprotocol te gebruiken. Daarin staan de stappen die moeten worden ondernomen bij een integriteitsschending. In het protocol staat onder meer:

- De fasering van het onderzoek.
- Bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wie heeft de regie en is beslissingsbevoegd? Wie geeft advies over de beslissingen? Wat is de rol van de volksvertegenwoordiging?
- De te gebruiken onderzoeksmethodieken.
- De communicatie tijdens en na het onderzoek.
- De rechten en plichten van de personen die bij het onderzoek betrokken zijn.
- De naam van de onderzoeker of het onderzoeksbureau.

Voorbereiding

Bij de keuze voor een onderzoeker is het van belang dat diegene kennis en feeling heeft met de bestuurlijk-politieke context. Bestuurders hechten over het algemeen grote waarde aan de autoriteit van een onderzoeker. Hierdoor is het in de praktijk niet ongebruikelijk om ter zake kundige hoogleraren of (oud-)bestuurders te benaderen voor het onderzoek. In complexe casussen is het goed om meerdere disciplines naar de casus te laten kijken. Bij de voorbereiding op een onderzoek is het zaak om met de volgende aspecten rekening te houden:

- Het is belangrijk om uit te kunnen uitleggen waarom in het ene geval wel en het in andere geval geen onderzoek is ingesteld. Daarbij moeten niet onnodig gegevens over niet-betrokken derden openbaar worden gemaakt.

- Ga zorgvuldig om met de media zolang de ruimte bestaat om feiten te onderzoeken. De druk van de media kan ertoe leiden dat vroegtijdig politieke posities worden ingenomen.

- Houd rekening met schade aan de reputatie van de politieke ambtsdrager bij de inrichting van het onderzoek.

- Zorg dat het onderzoek en de onderzoeksmethoden in verhouding staan tot de schending.

- Aan een onderzoek zijn niet zelden hoge kosten verbonden. Blijf altijd afwegen of de kosten nog proportioneel zijn. Bij een zorgvuldig ingericht onderzoek is het risico op onverwachte kosten minder groot. Het is verstandig om in een onderzoeksprotocol ook de criteria voor het tussentijds beëindigen of uitbreiden van een onderzoek vast te leggen.

Regie

De burgemeester is de aangewezen persoon om in het onderzoek de regie te voeren. Ervaring leert dat voor de regievoering kennis en ervaring op het gebied van integriteitsonderzoek en enige juridische kennis nuttig zijn. Een goede regievoerder is kritisch en biedt voldoende tegenwicht aan een extern onderzoeksbureau. Bij onderzoek door externe onderzoekers zijn de kwaliteit en het resultaat van een onderzoek namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de regievoering door de opdrachtgevende partij.

Andere aandachtspunten voor de regievoerder zijn:

- Bepaal aan de hand van de onderzoeksopdracht welke expertise nodig is voor het onderzoek.
- Werk zo mogelijk met een deskundige, professionele en onafhankelijke partij.
- Stel van tevoren een lijst op met mogelijke partijen. Dat bespaart tijd bij de inrichting van het onderzoek. Doe bijvoorbeeld navraag bij andere provincies, gemeenten en waterschappen over hun ervaringen met de onderzoeksbureaus. Vraag offertes aan bij verschillende bureaus en wees kritisch bij de beoordeling.
- Zorg dat de onderzoeksopdracht scherp gedefinieerd is en waak ervoor dat het politieke oordeel over een integriteitsschending niet aan de onderzoekers is, maar is voorbehouden aan de raad.
- Als raad of presidium geïnformeerd zijn, is het zaak verwachtingen te managen: onderzoek duurt langer dan men denkt en er zijn vaak hoge kosten mee gemoeid.
- Leg vast dat de opdrachtgever en opdrachtnemer regelmatig de voortgang en de vervolgstappen in het onderzoek bespreken. Leg ook vast hoe dit gebeurt. Zorg dat dit overeenkomt met het onderzoeksprotocol.
- Maak duidelijke afspraken over de oplevering van het onderzoeksresultaat. Leg vast wie de eigenaar is van de onderzoeksgegevens en wat er gebeurt met de (kopieën van) bewijsstukken. Denk aan de Algemene verordening gegevensbescherming en de Wet openbaarheid van bestuur. Maak ook goede afspraken over de communicatie en presentatie van de onderzoeksresultaten.



6. Communicatie

De impact van een onderzoek naar bestuurders en volksvertegenwoordigers is groot. Vaak zijn verdenkingen tegen een politieke ambtsdrager al publiek bekend, waardoor de media een belangrijke rol kunnen spelen gedurende het onderzoek. Het is daarom belangrijk dat er goed wordt nagedacht over een interne en externe communicatiestrategie.

Interne communicatie

Met interne communicatie wordt communicatie met de betrokken politieke ambtsdrager en met de betrokken organisatie bedoeld. Communicatie met de betrokken politieke ambtsdrager is er op het moment van:

- het debat dat aanleiding geeft voor het onderzoek of het gesprek dat de burgemeester of de integriteitscommissie in de afweging van het signaal met betrokkene heeft;
- kennisgeving aan de betrokkene bij de instelling van het onderzoek;
- interview met de betrokkene;
- hoor en wederhoor;
- het debat naar aanleiding van het onderzoeksrapport;
- de afloop van het debat.

Gedurende het onderzoek kan er behoefte zijn aan verdere informatie-uitwisseling met de betrokken politieke ambtsdrager. Normaliter gebeurt dit niet, omdat het voor het onderzoek niet bevorderlijk is om gedurende het onderzoek informatie aan de betrokkene te verstrekken.

Bij een (mogelijke) integriteitsschending is informatieverschaffing aan bestuurders, volksvertegenwoordigers en medewerkers van de ambtelijke organisatie belangrijk. Zo wordt mogelijke geruchtenvorming tegengegaan. Daarnaast geeft de organisatie een duidelijk statement af dat er wordt opgetreden tegen (mogelijke) integriteitsschendingen. De communicatie moet wel zorgvuldig worden afgestemd op de verschillende belangen. Denk aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, reputatieschade, het onderzoeksbelang en onrust binnen de organisatie. De informatievoorziening kan het beste verlopen via de burgemeester of een door hem aangewezen woordvoerder.

Het Steunpunt adviseert burgemeesters om ook na afloop van het onderzoek met de betreffende politieke ambtsdrager een gesprek te voeren over de melding. Zelfs als er uit het onderzoek blijkt dat er geen verwijt gemaakt kan worden, heeft de casus meestal een grote impact op alle betrokkenen. Wat kan ervan geleerd worden en welke invloed hebben de melding en de gevolgde stappen? Ook voor de organisatie is het van belang om met de betrokkenen na afloop het gesprek te voeren, bijvoorbeeld als het gaat om medewerkers die benaderd zijn voor het onderzoek. Op deze manier kan de organisatie voorkomen dat er sentimenten of misinterpretaties blijven leven die op de lange termijn een veilige en open cultuur, waarin het bespreken en melden van niet-integer gedrag normaal is, in de weg staan.

Externe communicatie

Open en transparant communiceren over (vermoedelijke) integriteitsschendingen is van belang met het oog op het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag en het leren van recente kwesties. In deze communicatie ligt een kans om te tonen welk belang het bestuur hecht aan integriteit. Ook onderstreept het de normen die het bestuur zichzelf heeft opgelegd. Verkrampt omgaan met informatie kan averechts werken. Het neemt eventuele verkeerde beelden en onrust niet weg. Openheid en transparantie vragen wel steeds om een belangenafweging tussen enerzijds het streven naar de gewenste openheid en anderzijds het waarborgen van de privacy van betrokkenen.

Tijdens het onderzoek kan de mediastroom flink aanzwellen. Het is dan belangrijk om als bestuur met één stem te spreken en duidelijke afspraken met de media te maken over wanneer ze informatie over de stand en de resultaten van het onderzoek kunnen verwachten. Dat laatste is noodzakelijk om de media de ruimte te geven zich hierop voor te bereiden.

Communicatie met de media in crisissituaties is een vak apart. Het is belangrijk om hierin het juiste midden te blijven vinden. Te veel communicatie kan niet goed zijn voor het onderzoek of de betrokken politieke ambtsdrager. Te weinig communicatie is juist een extra reden voor de media om zelf verder te graven, waardoor de organisatie achter de feiten aan loopt. Het is goed om externe communicatie op te nemen in het onderzoeksprotocol.
Het Steunpunt verzorgt regelmatig een schriftelijke analyse van een melding die ook bruikbaar is om te delen met de raad. Zo wordt voorkomen dat de hierin gebezigde argumentatie al te zeer op de persoon van de burgemeester wordt betrokken. Een regievoerder gaat immers bij voorkeur niet zelf een richting bepleiten, maar laat zich daarbij adviseren door de aanwezige interne en externe expertise.

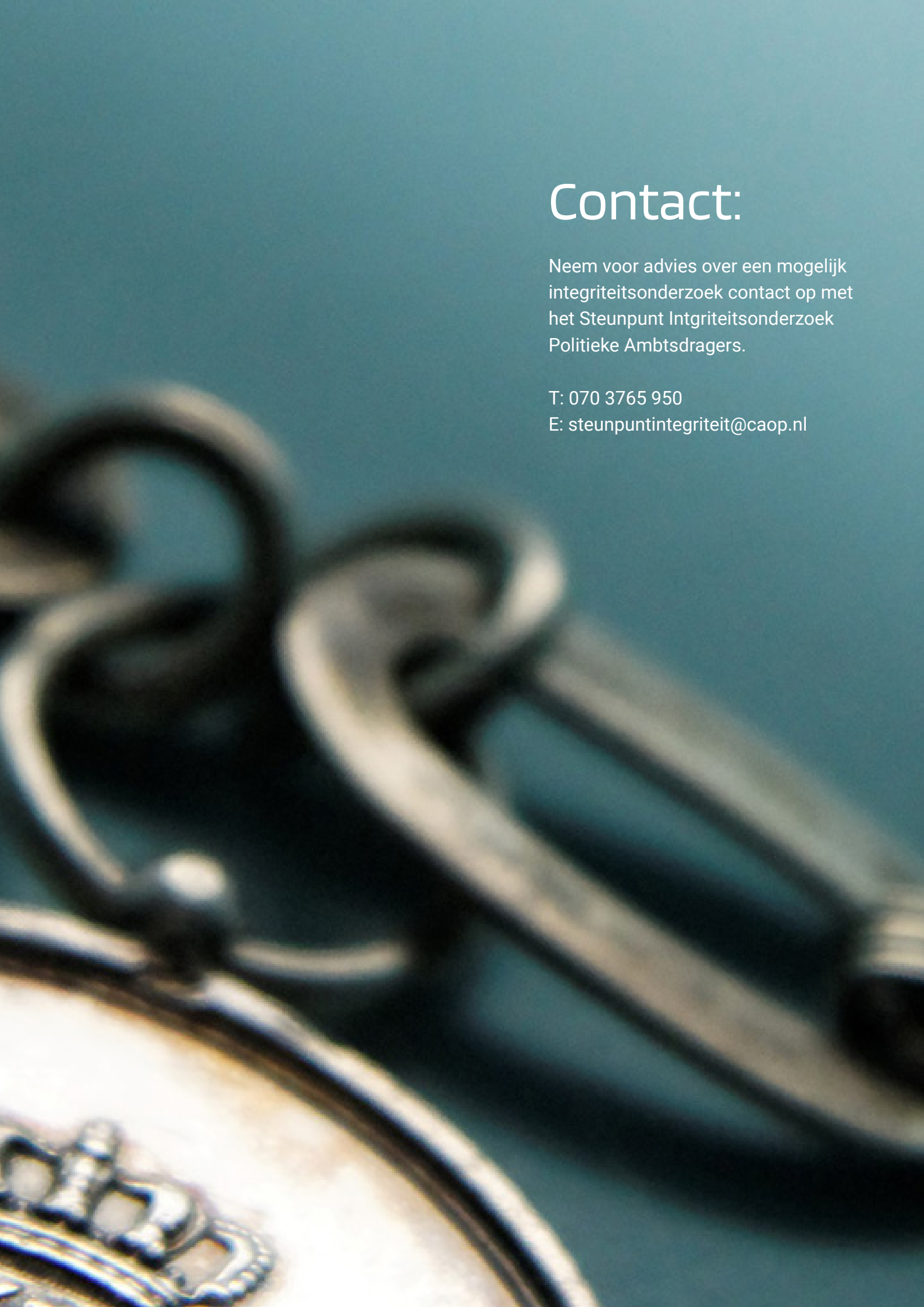


7. Moresprudentie: leren van

Zelfs als er weinig concrete doelen zijn te behalen door het uitvoeren van een onderzoek naar een melding, kan het toch nuttig zijn om dit wel te doen. Als bijvoorbeeld een kwestie die gerelateerd is aan de in het verleden gevoerde grondpolitiek, niet meer onderzocht kan worden omdat het te lang geleden is, kan het zinvol zijn om de huidige ambtelijke en politieke praktijk in kaart te brengen vanwege de melding en zo te bekijken of er lessen uit te trekken zijn. De melding is dan niet alleen een probleem, maar ook een kans.

Er bestaat een grote neiging om na afdoening van een melding over te gaan tot de orde van de dag en opgelucht weer aan het werk te gaan. Het Steunpunt adviseert stil te staan bij de verschillende belangen en personen die hierbij betrokken zijn. Hecht de kwestie bij allen af. Zorg dat het geen open zenuw wordt die aan de organisatie of delen daarvan blijft kleven.

Integriteitskwesties dragen bij aan de vorming van de eigen mores. Neem de tijd en de ruimte om van die kwesties te leren, daar heeft de organisatie baat bij.



Contact:

Neem voor advies over een mogelijk integriteitsonderzoek contact op met het Steunpunt Intgriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers.

T: 070 3765 950
E: steunpuntintegriteit@caop.nl