Stappenplan onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Heerenveen

Inleiding

Gedragscodes zijn voor gemeenten verplicht op grond van de Gemeentewet. Politieke ambtsdragers zijn op de naleving van gedragscodes aanspreekbaar. In Heerenveen kennen we de “Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Heerenveen 2015” en de “Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Heerenveen“.

Wanneer politieke ambtsdragers zich niet aan deze code houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en positie. Het rechtskarakter van een gedragscode is dat van een interne regeling in aanvulling op de wettelijke regels. De Gemeentewet laat de gemeente ruimte bij de inhoudelijke invulling. Naast deze code bestaan er voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties.

In het navolgende stappenplan staat aangegeven welke stappen moeten worden gezet wanneer integriteit mogelijk geschonden wordt of daarvan het sterke vermoeden bestaat. Dit protocol wordt beschouwd als een extra onderdeel van het integriteitsbeleid. Het biedt houvast en uniformiteit bij de aanpak van vermeende of daadwerkelijke schendingen.

Algemeen

1. Onder politiek ambtsdragers wordt verstaan: de burgemeester, de leden van het college en raadsleden. Commissieleden vallen strikt genomen niet onder deze definitie maar vallen onder de werking van dit protocol analoog aan de politieke ambtsdragers.
2. In gevallen waarin dit stappenplan niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het seniorenconvent.
3. Het stappenplan is openbaar en door derden te raadplegen.
4. Uitgangspunt bij het gebruik van dit stappenplan is de Gedragscode integriteit gemeenteraadsleden en de gedragscode integriteit burgemeester en wethouders.
5. De burgemeester, de leden van het college, de raadsleden en de commissieleden ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de gedragscode en het stappenplan.

Stap 1. Melding

1. Meldingen van vermeende integriteitsschendingen worden gedaan bij de burgemeester, die deze in behandeling neemt en de griffier in kennis stelt van de melding.
2. Meldingen over de burgemeester worden gedaan bij de waarnemend voorzitter van de raad - die in de plaats treedt van de burgemeester bij het zetten van de stappen volgens het stappenplan.

Stap 2. Vooronderzoek

1. Op basis van de ontvangen melding doet de burgemeester een vooronderzoek.
2. Van de bevindingen uit het vooronderzoek wordt een rapport opgemaakt, dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan het seniorenconvent.
3. Het seniorenconvent bepaalt of het vooronderzoek aanleiding geeft voor een feitenonderzoek.
4. De betrokken politiek ambtsdrager wordt van het doen van het vooronderzoek en over de uitkomst van het onderzoek door de burgemeester geïnformeerd.
5. De melder wordt door de burgemeester geïnformeerd als wordt besloten geen feitenonderzoek in te stellen.
6. De melder of de betrokken politiek ambtsdrager kunnen, via de griffier, het seniorenconvent een verzoek met een concrete en met verifieerbare gegevens onderbouwde motivering toesturen om te besluiten dat wel een feitenonderzoek noodzakelijk is.
7. Bij het vermoeden van een opzettelijk valse beschuldiging onderneemt de burgemeester actie tegen de melder in de vorm van een feitenonderzoek richting de melder of een aangifte bij de politie.

Stap 3. Feitenonderzoek

1. De burgemeester geeft opdracht tot een feitenonderzoek aan een interne of externe onderzoekscommissie.
2. Een interne onderzoekscommissie bestaat uit de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het seniorenconvent. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door de griffier. Aan deze commissie kunnen deskundigen worden toegevoegd.

3. Als de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokken politiek ambtsdrager te klein is om voldoende objectief onderzoek te garanderen, dan wordt een externe onderzoekscommissie ingesteld.
4. Een externe onderzoekscommissie bestaat uit personen van buiten de gemeentelijke organisatie.
5. De externe commissie stelt een multidisciplinair team samen, opdat de juiste kennis voor het doen van het feitenonderzoek aanwezig is.

Stap 4. Opdrachtverstrekking
De burgemeester komt, na overleg met het seniorenconvent, een schriftelijke onderzoeksopdracht met de onderzoeker(s) overeen. In de opdracht staan in ieder geval vermeld de aanleiding, de onderzoeksopdracht en de verwachte duur en kosten van het onderzoek.

Stap 5. Kennisgeving aan betrokkene
1. De betrokken politiek ambtsdrager wordt over het instellen van een feitenonderzoek per brief geïnformeerd.
2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
    a. een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van het onderzoek;
    b. de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
    c. de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang kunnen zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de integriteitsbreuk, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden.

Stap 6. Horen van betrokkenen en getuigen
1. De betrokken politiek ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
2. De gesprekken worden gehouden door minimaal twee onderzoekers.
3. Er wordt een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/betrokkene.
4. De gehoorde krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het verslag.
5. Als de gehoorde weigert te tekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als de gehoorde dat wil, wordt er een schriftelijke weergave van de afwijkende mening van de gehoorde bij het verslag gedaan.

Stap 7. Aangifte
1. Als er een vermoeden is van een misdrijf doet de burgemeester na overleg met het seniorenconvent aangifte bij de politie. Dit laat onverlet de verplichting van de melder om zelf bij een misdrijf aangifte te doen bij de politie.
2. Vanaf dat moment wordt alle informatie voorgelegd aan de politie eventueel na overleg met de officier van justitie.

Stap 8. Communicatie
De burgemeester zorgt voor de interne en externe communicatie.

Stap 9. Onderzoeksrapportage
1. Van het feitenonderzoek wordt een rapport opgesteld dat aan de burgemeester wordt aangeboden.
2. De rapportage bevat alle informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitsschending.
3. De burgemeester biedt de onderzoeksrapportage aan de raad aan.
4. De rapportage wordt gelijktijdig aan de betrokken politiek ambtsdrager aangeboden.
5. Wanneer de betrokken politiek ambtsdrager wethouder is, informeert de burgemeester ook het college over de onderzoeksrapportage.
6. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen of een motie in te dienen.

Stap 10. Besluitvorming
Bij de vastgestelde schending van de integriteit kan tegen de betreffende politiek ambtsdrager een motie worden aangenomen dan wel aangifte bij de politie worden gedaan.

Toelichting stappenplan
Een integriteitsschending is een gedraging van een politiek ambtsdrager die in strijd is met het handelen als ‘goed bestuurder’ of ‘goed volksvertegenwoordiger’. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen in strijd met de geschreven of ongeschreven regels.
Een signaal gaat niet noodzakelijkerwijs over een vaststaand feit, een vermoeden is voldoende. Het moet echter wel om een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden gaan. Dat wil zeggen gebaseerd op eigen kennis of waarneming en niet op basis van bijvoorbeeld horen zeggen.

Melding
De burgemeester is verantwoordelijk voor het behandelen van de meldingen van integriteitsschendingen door politiek ambtsdragers. De burgemeester kan door een melding, door eigen waarneming of door berichtgeving van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitsschending. In het voorkomende geval zal hij dienen te beslissen of de bij hem bekend geworden informatie aanleiding is om een vooronderzoek te (laten) verrichten, aangifte te doen, of indien het gaat om een lichte schending (bijvoorbeeld onderlinge omgangsvormen) besluiten geen verder onderzoek te doen en de politiek ambtsdrager in kwestie hierop aan te spreken.
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.

Vooronderzoek
Om de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zo veel mogelijk te waarborgen, en de kans op onnodige beschadiging daarvan te beperken, wordt ervoor gekozen de kwestie eerst alleen vertrouwelijk in het seniorenconvent te bespreken.
De burgemeester doet een eerste screening, een vooronderzoek, om het voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren (melder of betrokkene kan bijvoorbeeld gehoord worden), alvorens eventueel te concluderen of een feitenonderzoek wel of niet nodig is. Van het vooronderzoek wordt altijd een rapport van bevindingen opgesteld. Als het seniorenconvent vindt dat geen feitenonderzoek nodig is, meldt de burgemeester dat de melder en aan de betrokken politieke ambtsdrager. Deze kunnen het seniorenconvent een verzoek met een concrete en met verifieerbare gegevens onderbouwde motivering toesturen om te besluiten dat wel een feitenonderzoek noodzakelijk is. Wanneer het vooronderzoek hiertoe aanleiding geeft, kan een feitenonderzoek worden ingesteld of aangifte worden gedaan.

Feitenonderzoek
Naar aanleiding van een vermoeden van een integriteitsschending kan de burgemeester genoodzaakt zijn aan het seniorenconvent voor te leggen dat zijns inziens een feitenonderzoek ingesteld dient te worden. Dit betekent dat een onderzoek wordt ingesteld naar de handelwijze van betrokken politiek ambtsdrager. De burgemeester geeft daarvoor de opdracht –gehoord hebbende het seniorenconvent- aan een interne of een externe onderzoekscommissie.

Interne onderzoekscommissie
Een interne onderzoekscommissie bestaat uit ten minste twee personen, de burgemeester en een vertegenwoordiger namens het seniorenconvent. De griffier zorgt voor de ambtelijke ondersteuning. Aan dit team kunnen deskundigen worden toegevoegd vanwege de benodigde kennis en expertise (ICT-expertise, financiële of juridische kennis). Het instellen van een interne onderzoekscommissie zal niet altijd mogelijk of wenselijk zijn. Met name als geen voldoende en/of geschikte mensen hiervoor te vinden zijn of de afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokkenen te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen.

Externe onderzoekscommissie
De burgemeester kan in overleg met het seniorenconvent kiezen voor een externe onderzoekcommissie. Het is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Het inhuren van een externe partij komt de objectiviteit en de onafhankelijkheid van het feitenonderzoek ten goede.

Opdrachtverstrekking
Het besluit wie het onderzoek naar de integriteitsschending zal uitvoeren, is afhankelijk van de aard van de integriteitsschending, de benodigde objectiviteit en aanwezige kennis en expertise. Afhankelijk

van deze factoren kan het feitenonderzoek worden uitgevoerd door een interne commissie of een externe commissie.
De burgemeester laat het onderzoek, na overleg met het seniorenconvent, in een schriftelijke opdracht vastleggen. Dit geldt voor zowel intern als extern uitgevoerde onderzoeken.
De onderzoeksopdracht bevat ten minste:
a. De aanleiding.
b. Een duidelijk omschreven opdracht.
c. De omgang met tussentijdse wijzigingen van de opdracht. Gedurende het onderzoek kan blijken dat de integriteitsschending omvangrijker of complexer is dan vooraf kon worden ingeschat. In voorkomend geval zal steeds in overleg met de opdrachtgever moeten worden besloten over een eventuele uitbreiding van het onderzoek. Tussentijdse wijzigingen worden schriftelijk vastgelegd.
d. De onderzoeksvragen: waarop moet het onderzoek antwoord geven?
e. De vermoedelijke duur van het onderzoek. Zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van het onderzoek dient het feitenonderzoek binnen afzienbare tijd te worden voltooid.
f. De met het onderzoek gemoeide kosten.

Indien het onderzoek gedaan wordt door een externe partij zijn er enkele aanvullende aandachtspunten. Vastgesteld zal moeten worden van welke bevoegdheden de externe partij gebruik kan maken ener moet worden overeengekomen dat binnen de grenzen van dit stappenplan zal worden gewerkt.

Kennisgeving aan betrokkene
Voordat het feitenonderzoek wordt gestart stelt de burgemeester de betrokken politiek ambtsdrager mondeling en schriftelijk op de hoogte van het voorgenomen feitenonderzoek. Wanneer het onderzoeksbelang zich hiertegen verzet, kan de kennisgeving tijdelijk achterwege blijven.
De kennisgeving bevat de volgende onderwerpen:
a. De omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is voor het onderzoek.
b. Een opsomming van wat er tot nu toe is gebleken.
c. De mogelijkheid om betrokkene(n) en eventuele getuigen(n) te horen.
d. Het onderzoek kan zich gaandeweg tot andere feiten en omstandigheden uitstrekken.

De aard van de organisatie, de aard van de vermoedelijke schending en het onderzoeksbelang zijn mede bepalend voor de geboden openheid in de kennisgeving.

Uitvoering van het feitenonderzoek en onderzoeksmethoden
Om integriteitsonderzoek te doen zijn verschillende methoden voor handen.
De belangrijkste zijn:

Horen van betrokkene en getuigen
Gedurende het feitenonderzoek kunnen betrokkene en eventuele getuigen en/of andere betrokkenen worden gehoord. Het horen dient op zorgvuldige wijze te geschieden. Dit houdt in dat er voor het gesprek duidelijkheid dient te zijn over de aard en mogelijke duur van het gesprek. Betrokkenen kunnen zich tijdens het gesprek laten bijstaan door een raadsman. Onderzoekers dienen zich voor, tijdens en na het gesprek te onthouden van het doen van misleidende mededelingen en/of gedragingen en het toepassen van psychische en/of fysieke druk of dwang.
Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en te zorgen dat het gesprek als bewijs kan worden geaccepteerd, is het noodzakelijk gesprekken in koppels van twee onderzoekers te voeren. De onderzoekers maken een (zo woordelijk mogelijk) verslag. Dit verslag moet worden ondertekend door zowel de onderzoekers als degene die zijn geïnterviewd (betrokkene en getuige(n)). Indien het verslag niet onmiddellijk na het beëindigen van het gesprek kan worden ondertekenend, wordt het verslag binnen enkele werkdagen ter ondertekening aan betrokkenen/getuige(n) opgestuurd. Binnen 5 werkdagen dient het verslag ondertekend of voorzien van schriftelijke opmerkingen teruggestuurd te worden. In het geval de onderzoekers en de betrokkene/getuige(n) het niet eens kunnen worden over de tekst van het verslag kan een rapport aan het verslag worden toegevoegd, waarin de afwijkende opinie van betrokkene/getuige(n) wordt opgenomen.

Onderzoek van de werkomgeving/communicatiemiddelen
Het onderzoek van de werkomgeving dient bij voorkeur door minimaal twee onderzoekers te geschieden. De onderzoekers leggen de resultaten van dit onderzoek vast.

Netwerkanalyse
Onderzoeken van integriteit van politiek ambtsdragers hebben vaak te maken met risico's die samenhangen met (financiële) belangen, vriendjespolitiek en nevenactiviteiten. De (schijn van) belangenverstrengeling is vaak een samenhang van verschillende familierelaties of zakelijke relaties en netwerken. Een netwerkanalyse maakt deze verbanden zichtbaar. Het feit dat er verbanden zijn wil overigens nog niet zeggen dat de intenties onzuiver waren; het kan wel inzicht geven in de mogelijke opgeroepen schijn.

Documentenanalyse
In het bestuurlijk onderzoek zijn bronnen vaak de vastleggingen van de beraadslagingen en vergaderingen. Ook dossiers, contracten en andere documenten over bijvoorbeeld aanbestedingen of de verlening van vergunningen behoren hiertoe. Grondige analyse van deze documenten in samenhang met interviews, levert informatie op over de totstandkoming en of er sprake was van zuivere besluitvorming.

Dit zijn enkele onderzoeksmogelijkheden. De betrokken ambtsdrager krijgt overigens in de conceptfase van het onderzoeksverslag gelegenheid om te reageren op het beeld dat uit het onderzoek naar voren is gekomen (wederhoor).

Communicatie
Communicatie met de betrokkene
Er zijn verschillende momenten in dit stappenplan genoemd, wanneer er communicatie plaatsvindt met de betrokken politiek ambtsdrager. Deze momenten zijn onder meer:
- de schriftelijke kennisgeving aan de betrokkene bij de instelling van het feitenonderzoek;
- het horen van de betrokkene;
- het eventueel ter inzage geven van bepaalde onderzoeksresultaten;
- de mededeling dat het onderzoek is afgesloten.

Tijdens het onderzoek kan er behoefte zijn aan verdere informatie-uitwisseling met de betrokken politiek ambtsdrager, bijvoorbeeld over de gang van zaken tijdens het onderzoek en de voortgang van het onderzoek. Deze wens voor nadere informatie kan conflicteren met het onderzoeksbelang. Daarom wordt informatie vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie intern
Informatieverschaffing aan het seniorenconvent en de raad is belangrijk. In de eerste plaats om geruchtenvorming tegen te gaan en in de tweede plaats om als gemeente te laten zien dat wordt opgetreden tegen (vermeende) integriteitsschendingen. De communicatie moet zorgvuldig zijn afgestemd op de verschillende belangen. Denk hierbij aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, het onderzoeksbelang en het voorkomen van onrust binnen de organisatie en (reputatie)schade. De informatievoorziening wordt vanuit één kanaal verstrekt, te weten de burgemeester.

Communicatie extern
De burgemeester zal zich bewust moeten zijn van de rol die de media kunnen spelen tijdens een feitenonderzoek. Hij dient met ondersteuning van het hoofd communicatie, in overleg met het seniorenconvent, de griffier en de gemeentesecretaris op een verantwoorde manier informatie te verstrekken.
De aard van de integriteitsschending en het onderzoeksbelang spelen hierbij een rol. De burgemeester staat voor de taak een balans te vinden tussen enerzijds het belang van het onderzoek en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en anderzijds het belang van transparantie en het voorkomen dat het idee ontstaat dat de zaak 'in de doofpot' verdwijnt.

Informatieverstrekking aan de media verloopt via het hoofd communicatie. Komt er een vraag van de media, dan gelden de volgende gedragsregels:
- de persvraag wordt gemeld bij de burgemeester;
- de burgemeester bereidt in overleg met het hoofd communicatie de beantwoording voor;
- voor de inhoudelijk check van het antwoord kan de burgemeester advies inwinnen bij deskundigen;
- de burgemeester draag zorg voor de mondelinge en schriftelijke beantwoording van de vraag.

Onderzoeksrapportage
De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan de burgemeester. Het rapport behoort binnen de reikwijdte van het onderzoek alle informatie te bevatten die de volksvertegenwoordiging uiteindelijk nodig heeft om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van een integriteitsschending. Ook de betrokken ambtsdrager moet zich op basis van het onderzoeksrapport een oordeel over het onderzoek kunnen vormen.

De onderzoeksrapportage bevat in ieder geval de volgende stukken:
- de onderzoeksopdracht met eventuele uitbreidingen, mocht dit tijdens het onderzoek naar de integriteitsschendingen noodzakelijk zijn gebleken;
- beperkingen van de onderzoeksopdracht;
- de relevante wet en regelgeving;
- een beschrijving van de ingezette onderzoeksmiddelen en de wijze waarop deze zijn ingezet;
- een weergave van alle feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de vermoedelijke integriteitsschending;
- alle schriftelijke (achterliggende) stukken;
- de bevindingen op grond van het onderzoek;
- eventuele reactie van degenen die in het onderzoek zijn betrokken.

Voordat de onderzoekers de rapportage aanbieden aan de opdrachtgever, wordt de betrokken politiek ambtsdrager in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van het rapport, inclusief bijlagen. Dit kan door het rapport te komen inzien. Het concept-rapport zelf of kopieën daarvan worden niet mee gegeven. Eventuele op- en aanmerkingen worden schriftelijk vastgelegd en opgenomen in de definitieve onderzoeksrapportage.
De onderzoekers dienen zich te onthouden van het geven van een opvatting over welke consequenties zouden moeten worden verbonden aan de door hen onderzochte feiten. Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen.
Nadat de inhoud van het rapport is vastgesteld door de onderzoekers, kan het worden aangeboden aan de burgemeester. De burgemeester biedt het rapport aan de volksvertegenwoordiging aan, die het, na consultatie van het seniorenconvent over de openbaarheid van de vergadering, agendeert. De burgemeester verstrekt het rapport aan de betrokken ambtsdrager en aan het college als de betrokkene een wethouder betreft.
Het is de taak van de burgemeester en de volksvertegenwoordiging om zich op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten. Het resultaat van het onderzoek kan zijn dat de betrokken politiek ambtsdrager niets te verwijten valt. Ook dan kan er behoefte zijn om het onderzoeksresultaat te bespreken. Dit biedt de politiek ambtsdrager de gelegenheid om zijn verhaal te doen en zich te verantwoorden.

Besluitvorming
Besluiten over de resultaten van onderzoeken naar bestuurlijke integriteit worden genomen door de volksvertegenwoordiging. Daarbij is onderscheid te maken tussen de strafrechtelijke en politiek-bestuurlijke behandeling. Daarnaast is onderscheid tussen gekozen en benoemde bestuurders van belang.
Indien er (tevens) een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat, dient door de burgemeester aangifte gedaan te worden bij het Openbaar Ministerie.

Een politiek-bestuurlijke behandeling staat los van een eventuele strafrechtelijke behandeling.
Een bestuurder treedt af als die niet meer het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging geniet. Dit is dan ook de ultieme macht die bij de volksvertegenwoordiging ligt. Als het resultaat van het onderzoek betekent dat de volksvertegenwoordiging haar vertrouwen opzegt in de bestuurder, is het aan de betreffende bestuurder om zijn ontslag in te dienen. Lichte varianten zijn een motie van treurnis of een niet gehaalde motie van wantrouwen.
De volksvertegenwoordiging kan het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiger vanwege een aantal wettelijk benoemde redenen laten vallen (art. 15 Gmw en X8 Kieswet). Een grove integriteitsschending valt hier niet onder. Het is aan de volksvertegenwoordigers zelf om te besluiten of zij gevolgen verbinden aan het onderzoek. Zo kan het partijbestuur kan hem het lidmaatschap van de partij ontnemen. De zetel in de raad kan hem niet ontnomen worden.

Nazorg
Na het afsluitende debat in de raadsvergadering plant de burgemeester een evaluatievergadering in met het raadslid of bestuurder waarnaar onderzoek is verricht. De reden kan zijn: de spanning en

onduidelijkheid wegnemen, werken aan onderling vertrouwen, bestaande normen en waarden herbevestigen, lessen trekken en onjuiste verhalen corrigeren.